

Katholieke
Universiteit
Leuven

Hoger Instituut voor de
Arbeid

E. Van Evenstraat 2e
B-3000 Leuven



Prospectief arbeidsmarktonderzoek Limburg
Eindrapport van de voorbereidende fase

STEUNPUNT W.A.V.

E. Van Evenstraat 2 B

3000 LEUVEN

Tel. 016/28.32.39

**SCHAKELOPLEIDINGEN VOOR
LAAGGESCHOOLDE WERKZOEKENDEN**

Een kritische analyse van het schakelconcept, op basis
van een evaluatie van de schakelopleidingen in Limburg

Annemie DEWAELE

Projectleiding: Hubert COSSEY

Onderzoek i.o.v. de Europese Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschapsminister
van Tewerkstelling, Vorming en Openbaar Ambt

- juni 1988 -

VOORWOORD EN VERANTWOORDING

In het najaar van 1987 stak het H.I.V.A. van wal met een onderzoek dat de indrukwekkende titel 'prospectief arbeidsmarktonderzoek in Limburg' meekreeg. Het onderzoek werd opgedeeld in twee deelonderzoeken: een economisch onderzoek, dat zich vooral op de analyse van de vraagzijde richt, en een onderzoek dat zich vooral op de aanbodzijde en het terrein van de onderwijs- en opleidingskanalen toespitst. Niet minder indrukwekkend bleek het aantal instellingen en personen dat op een directe of indirecte wijze bij dit onderzoek was betrokken. Het meest indrukwekkend tenslotte was het aantal thema's dat zich bij nader toezien voor onderzoek aandiende.

Voor een niet-Limburger en onderzoeker die nooit eerder specifiek in het Limburgse veld had gewerkt, bleek het niet zo eenvoudig de juiste ingangen te vinden om het onderzoek vlot uit de startblokken te krijgen.

Limburg bleek groot en zowat overal bleken stukjes aanwezig van een puzzel, die op één of andere manier een geheel moest worden. In deze eerste fase zijn we er zeker niet in geslaagd alle stukjes op te sporen. Het leek ons dan ook, na een korte verkennende fase, meer zinvol een bescheiden doel na te streven en met een paar van de stukjes een deel van de puzzel te reconstrueren.

Dat we uit de veelheid van thema's als onderzoeksobject voor de voorbereidende fase de 'schakelopleidingen' kozen, vergt misschien wel enige toelichting. We hadden daarvoor verschillende redenen.

1. In de mate van het mogelijke hebben we ernaar gestreefd om dit onderzoek een complementair karakter te geven met de onderzoeksactiviteiten die in Limburg zelf lopen. Een eerste idee om het vooronderzoek te benutten voor het maken van een kwantitatieve en kwalitatieve status questionis inzake onderwijs en opleiding, bleek niet aan te sluiten bij de activiteiten van het L.I.O.O. (Limburgs Instituut voor

Onderwijsonderzoek en -Oriëntatie) en van het L.I.S.O. (Limburgs Instituut voor Samenlevingsopbouw). Hier concentreert men zich momenteel op registraties van het onderwijsaanbod en aan opleidingsaanbod in het zogenaamde 'tussengebied' (R.V.A. Beroepsopleiding, Voortdurende Vorming van de Middenstand, Onderwijs voor Sociale Promotie). Daarnaast wordt een registratie en follow-up van schoolverlaters uitgewerkt.

2. Omdat de activiteiten van de Limburgse instellingen zich zo sterk toespitsen op een inventariserende en kwantitatieve benadering, leek het ons zinvol voor dit vooronderzoek een kwalitatieve en actiegerichte benadering te kiezen.
3. Tegenover de in Limburg eerder globale benadering van de aanbodzijde wilden we een afgebakende probleemgroep stellen. Eén van de belangrijkste en meest problematische onderdelen van de arbeidsmarktproblematiek in Limburg, is ongetwijfeld het bestaan van een groot contingent van laaggeschoolde werkzoekenden. De meest specifieke systematische opleidingsvorm die voor hen momenteel voorhanden is, zijn de schakelopleidingen. In deze opleidingsvorm komen trouwens ook een aantal van de afgevoelde mijnwerkers terecht.
4. Deze thematiek is trouwens op dit ogenblik bijzonder actueel. Zowel in de recente nationale regeringsverklaring als in de regeringsverklaring van de Vlaamse Executieve wordt prioritaire aandacht voor de groep van langdurig werklozen benadrukt. Wetende dat zeven op tien van de werklozen in Limburg zich in deze situatie bevinden, vonden we in deze context -die zich intussen ook in concrete beleidsplannen vertaalde - een extra aanleiding om deze doelgroep in het onderzoek centraal te stellen. Meteen kunnen ook aan de Vlaamse overheid een aantal conclusies worden gegeven en aanbevelingen worden gedaan om de beleidsplannen zo optimaal mogelijk bij de werkelijkheid te realiseren.
5. Met een dergelijke thematiek binnen een dergelijk actueel kader was het ook mogelijk van het vooronderzoek een afgerond geheel te maken, met directe beleidsrelevantie.

De schakelopleidingen vormen inderdaad een concrete ingang naar de problematiek van laaggeschoolde, meestal ook langdurig werklozen. Het is een thema, waarover we ook reeds in vorige onderzoeken konden werken, zodat de inlooptijd van het onderzoek gereduceerd kon worden en we snel aan een interpretatie toe waren. Dat verklaart ook gedeeltelijk het feit dat dit rapport weinig kwantitatief is uitgewerkt en een eerder essayistisch karakter vertoont. We zijn er van uitgegaan dat het niet meer bewezen moet worden dat de laaggeschoolden in Limburg een probleemgroep vormen, maar dat er vooral behoefte is aan een interpretatief kader, met aanzetten tot de uitwerking van een werkzame strategie. In andere deelrapporten zullen de kwantitatieve aspecten van de aanbods zijde, in haar geheel en in haar onderdelen, voldoende uitgediept worden.

Het lag in de bedoeling om in deze voorbereidende fase een tweede thema uit te werken: een follow-up van de bij de recente mijnsluitingen afgevloede mijnwerkers. Vooral een aantal praktische redenen zijn er oorzaak van dat dit nog niet kon gebeuren. De belangrijkste hinderpaal hierbij was het feit dat nog onvoldoende basisgegevens aanwezig waren om deze follow-up mogelijk te maken. In de onderzoeksfase die nu reeds loopt, is dit thema echter in uitvoering.

Het klinkt misschien wat cynisch om te stellen dat men plezier kan beleven aan het behandelen van thema's als arbeidsmarktproblemen en werkloosheid. Toch vormt het voor een HIVA-onderzoeker een dankbaar terrein, omdat het om een levende en actuele materie gaat, die noopt tot het verlaten van academische en ivoren torens, om de werkelijkheid te bekijken en na te denken over oplossingen en beleid. Men noemt dit met een -al even dankbaar- eufemisme ook wel eens een 'uitdaging'.

Wij hopen dat we in zekere mate de confrontatie met deze uitdaging hebben kunnen doorstaan.

H.I.V.A., 1 juni 1988

Annemie Dewaele

INHOUD

INLEIDING	1
HOOFDSTUK 1 ONTSTAAN, ONTWIKKELING EN EIGENHEID VAN DE SCHAKELOPLEIDINGEN	5
HOOFDSTUK 2 DE SCHAKELOPLEIDINGEN IN LIMBURG: ACHTERGROND, BESCHRIJVING EN BESPREKING	9
1. De socio-economische achtergrond	9
2. Een beschrijving van de schakelopleidingen	12
3. Eerste conclusies	20
HOOFDSTUK 3 'SCHAKELN' VAN LAAGGESCHOOLDE WERK- ZOEKENDEN : HAALBAARHEID EN BEPERKINGEN VAN HET CONCEPT	26
1. De doelgroep: laaggeschoolde werkzoekenden	27
2. De doelstellingen: schakelen naar opleiding en werk	38
3. Het werkmodel: de schakelopleidingen zelf	48
HOOFDSTUK 4 DE CONCLUSIES SAMENGEBRACHT EN VERTAALD IN UITGANGSPUNTEN VOOR EEN VOORSTEL	55
1. Conclusies en vragen	56
2. Uitgangspunten voor een heroriëntatie	63

HOOFDSTUK 5	TWEE VOORSTELLEN: EEN CONCREET VOORSTEL VOOR HERORIENTATIE VAN DE SCHAKELOPLEIDING EN EEN BREDERE STRATEGIE VOOR LAAGGESCHOOLDE (LANGDURIG) WERKLOZEN	73
1.	Een voorstel voor heroriëntatie van de schakelopleidingen	74
2.	Aanzet van een globale strategie voor laaggeschoolde (langdurig) werklozen	81
3.	Conclusies	
4.	Addendum: de inpassing van het voorstel in de huidige beleidspannen	98
NAWOORD		100
BIBLIOGRAFIE		103

INLEIDING

1.

In het kader van het 'prospectief arbeidsmarktonderzoek' in Limburg werd onder andere de keuze gemaakt voor een evaluatie van de zogenaamde 'schakelopleidingen'. Als deelthema voor het onderzoek leek dit ons om verschillende redenen een uiterst relevant terrein. Enerzijds bood het thema de gelegenheid een inzicht te krijgen in de Limburgse laaggeschoolde werkzoekendenpopulatie en in de mogelijkheden en grenzen van een opleidingsbenadering bij deze groep. Anderzijds laat een studie van deze aard ook toe op korte termijn, zeker binnen het actuele kader van beleidsintenties en beleidsplannen, actiegerichte resultaten te bekomen.

Deze opleidingsvorm voor laaggeschoolde werkzoekenden bestaat nu ruim vier jaren. In de eerste experimentele fase werd door het H.I.V.A. reeds een extern evaluatie-onderzoek uitgevoerd. De studie die nu gebeurd is, willen wij niet als een 'onderzoek' bestempelen. Om redenen die verder in de uiteenzetting duidelijk zullen worden, hebben wij afgezien van een louter empirische benadering ten voordele van een diepgaande reflectie. Een directe basis voor deze reflectie wordt wel gevormd door het verzamelde feitenmateriaal en door de getuigenissen en ervaringen van direct betrokkenen. Indirect kregen we door jarenlang onderzoek op het domein van de onderwijs- en arbeidsmarktproblematiek en door talrijke contacten met 'bevoorrechte getuigen' in het praktijkveld van vorming en opleiding voor laaggeschoolden, ook buiten het terrein van de schakelopleidingen, de gelegenheid met verschillende invalshoeken een vrij grondig inzicht in deze problematiek te verwerven: vanuit de deelnemers zelf, vanuit de begeleidersproblematiek, vanuit de organiserende structuren, in het kader van onderwijs, van vorming en van arbeidsmarkt. Dit leidde tot een denkkader dat het concrete terrein van de schakelopleidingen enigszins overstijgt, maar er volstrekt op toegepast kan worden. Op basis van de inzichten die we in de loop der jaren door studie en contacten konden verwerven, zijn we er steeds meer van overtuigd dat een

fundamentele evaluatie van de schakelopleidingen, op dit tijdstip in hun ontwikkeling, niet herleid kan worden tot een bespreking van de concrete projecten, maar dat het initiatief moet gezien worden als een snijpunt van onderwijsproblemen, arbeidsmarktproblemen en maatschappelijke problemen. Ook uit de vorige evaluatie bleek hoe moeilijk het was de betekenis van de schakelopleidingen te duiden vanuit een uitsluitend empirische en gekwantificeerde benadering.

We zijn er van overtuigd de gekozen benadering ook de schakelopleidingen zelf ten goede kan komen, al kan men, vooral bij de lezing van de eerste drie hoofdstukken van deze nota, het gevoel hebben dat hun bestaansgrond wordt ondermijnd. Men kan op deze werkwijze de kritiek leveren dat het thema vanuit een vooraf uitgetekend evaluatie-stramien werd benaderd, maar het gekozen kader lijkt ons eerder verrijkend dan vertekennend te werken voor de voorliggende problematiek.

2.

Als gevolg van deze overwegingen hebben wij dan ook bij de keuze voor een empirische evaluatie binnen de grenzen van de huidige structuur van deze opleidingen, of een meer kwalitatieve, fundamentele evaluatie, die ook de structuur in vraag stelt, geopteerd voor de tweede benadering. Dat impliceert een aantal uitgangspunten.

Een eerste uitgangspunt bestaat erin dat de schakelopleidingen in hun functionaliteit naar de arbeidsmarkt bekeken worden. Deze afgrenzing is misschien niet zo evident als op het eerste gezicht kan blijken. Concreet houdt dit in dat het begrip 'indirect' arbeidsmarktgericht eerder streng wordt geïnterpreteerd, waarbij het vormende effect op de persoon of de situatie van de deelnemer, hoe zinvol ook op zich, ondergeschikt wordt gesteld aan het reële effect op zijn of haar arbeidsmarktsituatie. Een schakel naar verdere opleiding beschouwen we dan als de uiterste marge van het begrip 'indirect'.

Een tweede uitgangspunt dat met het eerste verband houdt, is dat we de betekenis van de schakelopleidingen niet zozeer zoeken op het niveau van het concrete project met een concrete groep deelnemers, maar op het niveau van de betekenis van de 'formule' van schakelopleidingen in het algemeen ten aanzien van de problematiek van laaggeschoolde werkzoekenden in de regio. Het gaat er dan ook niet om na te gaan of de begeleiders van een concreet project goed en efficiënt werken, dan wel of zij met deze opleidingsformule een marge van mogelijkheden hebben om effecten te kunnen bereiken. Het éne staat natuurlijk niet los van het andere. De conclusies die van deze studie het resultaat zijn, kunnen, op een aantal specifieke punten na, in principe ook verruimd worden tot de andere schakelopleidingen in Vlaanderen.

Een consequentie hiervan is dat niet alleen de schakelopleidingen en hun karakteristieken zelf in de analyse worden betrokken, maar ook de 'omwereld' van schakelmogelijkheden op het vlak van tewerkstelling en opleiding. De verwezenlijking van de schakeldoelstelling moet met andere woorden vanuit verschillende hoeken op haar concrete haalbaarheid worden bekeken.

Een laatste uitgangspunt is dat we de groep laaggeschoolden niet alleen in globo bekijken, maar ook aandacht hebben voor de belangrijke heterogeniteit die ze herbergt. Een belangrijk aspect van de Limburgse situatie is het feit dat deze verscheidenheid in de doelgroep al terug te vinden is onder de vorm van een aantal deelgroepen, van wie de situatie gedeeltelijk dezelfde kenmerken vertoont -ze zijn allen laaggeschoold en werkzoekend-, maar voor de aanpak en de haalbaarheid van de schakeldoelstelling ook belangrijke verschillen. Het gaat hier met name vooral om drie groepen, weliswaar gedeeltelijk overlappend: de 'gewone' werkzoekenden met vooral de langdurig werkloze vrouwen, daarnaast de migranten en meer recent de afgevoelde mijnwerkers. Naast een eerder globale benadering moet in de evaluatie ook aandacht worden gegeven aan de specificiteit van deze deelgroepen.

3.

De aanvankelijke bedoeling om deze nota zeer beknopt te houden, hebben we verlaten om ruimte te maken voor een betoog. In de problematiek waarin we ons begeven, geven niet weinig uitspraken snel de indruk van een slogan, wanneer ze niet de kans krijgen wat uitvoeriger te worden toegelicht. De wat gehaaste lezer verwijzen we naar de hoofdstukken 4 en 5, waarin de krachtlijnen ervan worden gebruikt om er de conclusies aan te koppelen en om te komen tot concrete voorstellen voor bijsturing en heroriëntering.

Om ook aan de lezer die met deze opleidingsvorm minder bekend is de gelegenheid te bieden deze evaluatie te situeren, schetsen we eerst kort in hoofdstuk 1 het ontstaan, de ontwikkeling en de eigenheid van de schakelopleidingen. In hoofdstuk 2 worden de Limburgse projecten van dichterbij bekeken, met voorafgaand aandacht voor de socio-economische context waarbinnen ze moeten gesitueerd worden. Het beschikbare feitenmateriaal over de werving, de deelnemers, de werking en effecten wordt ook hier voorgesteld. Hoofdstuk 3 baseert zich op de eerste conclusies die uit deze analyse naar voren komen, en onderzoekt welke de mogelijkheden, maar vooral de beperkingen zijn van het schakelconcept. Daarom gaan we in op drie belangrijke pijlers: de doelgroep met haar kenmerken in functie van dit initiatief, de wereld van tewerkstelling en opleiding als finaliteit van de gehanteerde schakeldoelstelling en een aantal karakteristieken van de schakelopleidingen zelf. In hoofdstuk 4 wordt dan een synthese gemaakt, worden de conclusies gerangschikt en uitgangspunten voor een strategie geformuleerd. Tenslotte worden deze in hoofdstuk 5 omgezet in een concreet voorstel voor heroriëntatie en in een concept voor een strategie naar de grote groep van laaggeschoolde (langdurig) werkzoekenden.

HOOFDSTUK 1

ONTSTAAN, ONTWIKKELING EN EIGENHEID VAN DE SCHAKELOPLEIDINGEN

1.

In het begin van de tachtiger jaren werd het duidelijk dat laaggeschoolde werkzoekenden een omvangrijke en hardnekkige kern gingen vormen in de werklozenpopulatie in zijn geheel, maar vooral in de groep langdurig werklozen. Van beleidswege wenste men dan ook voor deze bedreigde groep specifieke initiatieven op te zetten. Omdat velen onder hen spontaan moeilijk (re-)integreerbaar blijken in het normale arbeidscircuit en ook in de arbeidsmarktgerichte opleidingen weinig terecht komen, rijpte de idee van een 'indirect arbeidsmarktgerichte opleiding', een concept dat in verschillende beleidsnota's van die jaren terug te vinden is. Op het einde van 1983 concretiseerde deze idee zich in een aantal proefprojecten, afzonderlijk voor werkzoekenden van minder en van méér dan 21 jaar oud. Het initiatief werd grotendeels toevertrouwd aan de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening en er werd geopteerd voor een samenwerking met het onderwijs.

Vanuit dit concept werden aan deze projecten twee doelstellingen meegegeven. We citeren hier de omschrijving zoals die aanvankelijk in een nota aan het R.V.A. Beheerscomité werd gegeven: "het verhogen van het kennis-, vaardigheids- en motivatieniveau, met het oog op 1. het verzekeren van schakelmogelijkheden naar diverse beroepsopleidingen (R.V.A. Beroepsopleiding, Onderwijs voor Sociale Promotie, Middenstandsopleiding, ...) en/of naar een arbeidsplaats en 2. het verwerven van een grotere zelfredzaamheid en sociale weerbaarheid." Dit wilde men bereiken door de deelnemers een pakket aan te bieden van technische, algemene en sociale vorming, methodisch gestoeld op inhoudelijke integratie van de verschillende inhouden aan de hand van een 'thema' of 'project'.

Sinds de eerste drie proefprojecten hebben momenteel zeven cycli van dergelijke projecten plaats gevonden. Zowel voor wat de prioriteiten in de doelstellingen betreft als de afbakening van de doelgroep, de duurtijd, de inhoud, de methodiek en de geografische uitbouw van de projecten is daarbij een evolutie merkbaar.

De term 'indirect arbeidsmarktgericht' is in onbruik geraakt, niet alleen omdat hij wat moeilijk in de mond ligt, maar vooral omdat hij aanleiding geeft tot weinig expliciete interpretatie; 'indirect' is een uitermate rekbaar begrip. De voornaamste aandacht ging nu naar de schakeldoelstelling, die ook als evaluatiecriterium meer nadruk kreeg: zoveel mogelijk deelnemers moeten na de opleiding een reëel perspectief hebben op een verdere opleiding of op tewerkstelling. Het verhogen van de sociale weerbaarheid staat niet meer als afzonderlijke doelstelling, maar wordt beschouwd als een noodzakelijke voorwaarde in functie van het kunnen realiseren van de schakeldoelstelling. De doelgroep wordt niet meer opgesplitst in jongere en minder jonge werkzoekenden. Inhoudelijk is er vooral een evolutie geweest naar het uitwerken van een meer gestandaardiseerde werkwijze, die meer op de technische aspecten van de opleiding en op het bijbrengen van gunstige arbeidsattitudes is gericht. Methodisch werd de aanvankelijke nadruk op het projectmatig werken verlaten, ten voordele van een meer systematische en instruerende aanpak. De intense samenwerking met het onderwijs die oorspronkelijk in het concept was voorzien, bleek niet waargemaakt te kunnen worden. De bedoeling om een aantal ervaren leerkrachten uit het technisch of beroepsonderwijs in te schakelen in de teams, bleek in de praktijk weinig interesse te wekken. De samenwerking ligt nu vooral op het vlak van het gebruik van schoolinfrastructuur.

2.

Voor een illustratie van wat een schakelopleiding concreet inhoudt, steunen we ons in wat volgt op de huidige gang van zaken.

Een schakelopleiding richt zich dus tot laaggeschoolden, die méér dan één jaar uitkeringsgerechtigd werkzoekend zijn. De leeftijdsgrens werd vast-

gelegd tussen 18 en 35 jaar en de deelnemers mogen niet méér hebben dan een getuigschrift van lager onderwijs of van lager secundair beroeps-onderwijs. Er wordt wel een voldoende kennis van de Nederlandse taal gevraagd. In de laatste cyclus, die eindigde in maart 1988, werden er in Vlaanderen 27 opleidingen georganiseerd, waarvan 10 in de reconver-siezone Limburg. Elke opleiding heeft een duurtijd van 12 weken a rato van 30 uren per week. In elke opleiding werkt een team van 6 mensen (een projectleider, een maatschappelijk werker, een begeleider algemene vorming, 2 begeleiders technische vorming, een bediende) met een groep van 35 deelnemers. De begeleiders zijn tewerkgesteld met het statuut van tewerkgestelde werkloze. De infrastructuur verschilt van de éne oplei-ding tot de andere; sommige zijn gehuisvest in lokalen van de R.V.A., andere opleidingen vinden een plaats in een gebouw van een school, van de gemeente, van het O.C.M.W. Voor de technische opleiding wordt de eigen infrastructuur beperkt gehouden en wordt bij voorkeur gebruik gemaakt van de infrastructuur van een school of soms de R.V.A. Be-roepsopleiding. Afhankelijk van de opleiding kunnen er nog andere lokale samenwerkingsverbanden zijn.

Wat de schakelopleiding inhoudelijk aanbiedt, kan opgedeeld worden in verschillende domeinen. Er is de technische vorming, waarin men de cursisten een brede waaier van techniciteiten aanbiedt, om hem of haar op basis van deze kennismaking de gelegenheid te geven zich naar een be-paald beroepenveld te oriënteren. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van belangrijke basisvaardigheden: rekenen, met vooral het bijwerken van tekorten in de uitvoering van hoofdbewerkingen en de toepassing ervan in het dagelijks gebruik en in de technische context; taal, met de nadruk op het zich leren uitdrukken, het schrijven, luis-teren en lezen. De maatschappelijke vorming tracht inzicht te geven in essentiële samenlevingsverbanden zoals de arbeidssituatie en werkt daar-naast ook aan de noodzakelijke vaardigheden om zich in bepaalde situaties te handhaven, bijvoorbeeld door sollicitatietraining. Doorheen het geheel van activiteiten tracht men tenslotte vooral te werken aan de ontwikkeling van (vooral in de arbeidssituatie) belangrijke attitudes als werkhouding,

stiptheid, functioneren in een groep, enzovoort. Voor al deze domeinen werd, op basis van ervaring in de experimenteerfase en doorheen de verschillende cycli, een basisprogramma uitgewerkt, dat door de verschillende projecten wel met de nodige flexibiliteit kan gehanteerd en zo nodig aangepast worden. Een centraal begeleidingsteam neemt de taak op om de verschillende projecten in een regio te volgen en om steun te verlenen op het vlak van documentatie, programma's, didactische en methodische uitwerking van de verschillende opleidingsdomeinen.

Organisatorisch is de schakelopleiding voor de dagelijkse gang van zaken ingeschakeld in de structuur van het plaatselijk S.T.D. De algemene richtlijnen en werkingsmodaliteiten worden in samenspraak met het kabinet van de bevoegde minister en het R.V.A. Beheerscomité op het Hoofdbestuur-Directie Beroepsopleiding in Brussel geregeld.

HOOFDSTUK 2

DE SCHAKELOPLEIDINGEN IN LIMBURG

ACHTERGROND, BESCHRIJVING EN BESPREKING

In zijn algemeenheid is de beschrijving die in het voorgaande hoofdstuk werd gegeven, ook van toepassing op de Limburgse schakelopleidingen. Vooraleer we overgaan tot de feitelijkheid van deze projecten, is het goed in grote lijnen de socio-economische achtergrond te belichten, waarbinnen ze zich situeren. Daarna worden de projecten meer concreet belicht: we bekijken de werving en selectie, de deelnemersgroep, de inhoud en de effecten. Aan de hand van een bevraging van de projectleiders hebben we ook interne evaluatiegegevens ter beschikking. Uit dit hoofdstuk zullen we dan een aantal eerste conclusies kunnen trekken, die verder onderzocht worden in hoofdstuk 3.

1. DE SOCIO-ECONOMISCHE ACHTERGROND

Van de socio-economische toestand in Limburg zullen we hier enkele grote lijnen en voor deze studie relevante aspecten bekijken. Van andere deelstudies in het kader van dit 'prospectief arbeidsmarktonderzoek' mag verwacht worden dat ze gedetailleerd en vanuit verschillende invalshoeken deze problematiek doorlichten.

1.

Limburg kenmerkt zich door een hogere en meer vrouwelijke werkloosheid dan de rest van Vlaanderen. Op het einde van 1987 waren er in het totaal 43 827 uitkeringsgerechtigde volledig werkzoekenden, waarvan de helft reeds meer dan twee jaar werkloos was.

Typisch voor Limburg is het grotere aandeel van de vrouwen. Van alle tien werklozen zijn er zeven vrouwen, in de rest van Vlaanderen zijn er dat zes. In de structurele werkloosheid ligt de verhouding echter scherper: in Limburg is het aandeel van de vrouwen in de langdurig werklozen

84% ten opzichte van 69% in Vlaanderen. Opvallend is vooral het grote aantal vrouwen dat reeds meer dan 5 jaar zonder werk is. De werkloosheidsgraad geeft nog een duidelijker beeld: voor vrouwen bedraagt die in Limburg 36,4% tegenover 19,6% in Vlaanderen; voor mannen is de Limburgse werkloosheidsgraad 11,1% t.o.v. 8,0% in Vlaanderen.

De verdeling over de scholingsniveaus geeft een beeld dat niet echt anders is dan in de rest van Vlaanderen, maar toch uitdrukkelijk wijst op de lage scholingsgraad: zeven op tien werkzoekenden hebben niet méér dan een getuigschrift van lager onderwijs of van lager secundair onderwijs. Het probleem van de werkloosheid in Limburg is dus sterk gekleurd als een probleem van vrouwen en laaggeschoolden, in de meeste gevallen zelfs gecombineerd.

2.

Een tweede kenmerk van de Limburgse situatie is het groot aantal migranten. Dit weerspiegelt zich ook in de werkloosheidscijfers: van de U.V.W.'s in Limburg is ongeveer 14% of 6.033 niet van Belgische nationaliteit, terwijl dat voor de rest van Vlaanderen nog geen 5% is. In die groep bevinden zich in Limburg tweederden migranten uit E.E.G.-landen tegenover één derde in de rest van Vlaanderen. Het hoge percentage Italianen is hiervoor vooral verantwoordelijk. Opvallend is het geringe percentage Marokkanen bij de werklozen in Limburg in verhouding tot de rest van Vlaanderen. In verhouding tot de andere regio's is het aandeel van de vrouwen bij de werklozen van vreemde nationaliteit in Limburg hoger. Om deze cijfers goed te interpreteren, moeten ze uiteraard afgezet worden tegen cijfers over de bevolkingssamenstelling en de beroepsbevolking. Dat zal in een ander deelrapport, waarin dieper wordt ingegaan op deze socio-economische problemen, gebeuren.

3.

Specifiek voor Limburg is de problematiek van de mijnsluitingen. Het stopzetten van de activiteiten in de oostelijke mijnzetels had een afvloeiing van ruim 10 000 mijnwerkers voor gevolg. De sneller dan verwachte aanpak van de westelijke zetels zal op korte termijn voor nog een aantal

duizenden afvloeiingen zorgen. Een aanzienlijk gedeelte van deze mijnwerkers (ongeveer 4 000) opteerde, op basis van leeftijd en anciënniteit, voor een pensioenregeling. Een duizendtal ex-mijnwerkers zijn opnieuw aan het werk, al veronderstelt men, op basis van een eerste registratie, dat het voor een gedeelte voor hen nog niet om een stabiele tewerkstelling gaat, maar om een tijdelijke baan of een contract met een interimbureau. Een derde deel van de groep opteerde voor een herscholing: 1 300 zouden op dit moment effectief aan een opleiding begonnen zijn, nog eens 1 400 staan op de wachtlijst. In functie van het mogelijk maken van deze massale herscholingsbehoefte werd het potentieel van de R.V.A.-Beroepsopleidingen uitgebreid en gedecentraliseerd. Ook in de schakelopleidingen kwamen bijna 140 ex-mijnwerkers terecht; voor de Nederlandsonkundigen onder hen werd een specifieke schakelopleiding georganiseerd in Houthalen.

4.

Wat de tewerkstellingsmogelijkheden betreft, mag men aannemen dat de vraag naar arbeid zich hoofdzakelijk situeert op het niveau van hogergeschoolden en goed geschoolde technici. Vooral voor deze laatste categorie worden zelfs reeds tekortenesignaleerd. Voor de vrouwelijke werkzoekenden zijn de mogelijkheden niet erg ruim aanwezig en voor laaggeschoolden zijn de perspectieven ook weinig rooskleurig. Deze tendenzen blijken niet typisch Limburgs, maar vormen een nationaal, zelfs internationaal probleem.

In andere deelonderzoeken aan het H.I.V.A. en in de Limburgse instellingen, wordt getracht een concreet en gedetailleerd beeld te verwerven van al deze verschillende aspecten: de werkzoekendenpopulatie, de werkgelegenheidsevolutie en de tewerkstellingstoestand- en ontwikkeling, de mogelijkheden om aan prognoses te doen voor het toekomstige aanbod en de evoluties in de vraagzijde, de scholingskenmerken van aanbod en vraag, een inventaris van het onderwijs-, opleidings- en vormingsaanbod, een profilering van de deelnemers aan deze systemen en initiatieven, enzovoort. Tegelijkertijd worden ook acties ontwikkeld: overleg, sensibil-

sering, specifieke projecten op het vlak van studie- en beroepskeuze van meisjes en vrouwen, enzovoort.

Wanneer we deze, zeker al te grove schets als achtergrond nemen voor de schakelopleidingen, dan blijkt er een ruime doelgroep te zijn, die voor het overgrote deel is samengesteld uit laaggeschoolde vrouwen. Precies voor deze groep, die een combinatie in zich draagt van twee voor de arbeidsmarkt weinig interessante kenmerken, staan de schakelopleidingen voor de moeilijke opdracht om direct of na de tussenstap van opleiding, tewerkstellingseffecten te realiseren. De mijnwerkers vormen daarnaast nog een specifieke doelgroep en een belangrijk aantal van de laaggeschoolden combineert hiermee het migrant-zijn. De taak van de schakelopleidingen is dus niet te onderschatten.

2. BESCHRIJVING VAN DE SCHAKELOPLEIDINGEN

1.

Limburg telt in het totaal 10 schakelopleidingen. In het S.T.D. Tongeren zijn er twee: in Tongeren en Sint Truiden. In deze studie bekijken we echter de acht andere, die op diverse plaatsen in het S.T.D. Hasselt zijn ingeplant: twee in Genk, één in Hasselt, Beringen, Heusden-Zolder, Maasmechelen, Peer en Houthalen.

De modaliteiten zijn ongeveer dezelfde als voor de andere regio's in Vlaanderen. De specifieke situatie van Limburg heeft onder andere wel voor gevolg dat zich onder de deelnemers relatief veel migranten bevinden. Omdat ook de schakelopleiding werd erkend als een opleiding die de afgevlode mijnwerkers het recht geeft op een opleidingspremie, werd voor deze groep ruimte geschapen: er wordt naar gestreefd in een groep van 35 deelnemers naast 15 vrouwen ook 20 mijnwerkers op te nemen.

Qua inhoud biedt men de volgende techniciteiten aan: electriciteit, houtbewerking, metaal en lassen, verven en behangen, horeca, snit en naad,

verkoopkunde en tenslotte onderhoud. Het project van Houthalen wijkt af van deze regel, doordat het zich integraal en specifiek richt op Nederlandsonkundige migranten-ex-mijnwerkers. Het heeft een aangepaste uurregeling en specifieke leerinhouden, hoofdzakelijk gericht op het aanleren van de Nederlandse taal.

2.

De werving en selectie voor de schakelopleidingen begint over het algemeen via een selectie op het SIMONA-bestand, op basis van de vooropgestelde criteria. Aan de potentiële kandidaten wordt een A5-kaart gestuurd, met de uitnodiging zich aan te bieden voor een info-sessie. In kleinere of grotere groepen kunnen ze kennis maken met de doelstellingen en inhoud van een schakelproject. Wie geïnteresseerd is, kan blijven en zich opgeven als mogelijk kandidaat voor een opleiding; aan wie niet geïnteresseerd is wordt duidelijk verteld dat het niet volgen van een opleiding geen sanctie van de R.V.A. voor gevolg heeft. Onmiddellijk of na afspraak wordt met de kandidaten een persoonlijk gesprek gevoerd, waar gepeild wordt naar school- en beroepsverleden en vooral naar de motivatie voor opleiding. Sommige projecten nemen ook een beperkt taaltestje, soms aangevuld met een rekentestje af, om analfabeten of mensen met onvoldoende taalkennis te detecteren en eventueel door te verwijzen naar aangepaste initiatieven, of om een eerste idee te hebben van het peil van de kandidaten. Nadien wordt op basis van de gegevens en het interview een selectie doorgevoerd.

Voor zeven van de nu recent beëindigde opleidingen (Houthalen niet inbegrepen) werden 1 062 uitnodigingen verstuurd, waarvan 42% aan mannen en 58% aan vrouwen. Van de uitgenodigde werkzoekenden zag men er 839 of 79% op de infosessies of kort erna. Iets meer dan de helft van deze groep bleek effectief geïnteresseerd en nog daarvan werden er 245 of 55% uitgeselecteerd voor een opleiding. Hoewel het percentage vrouwen dat men op de infosessies zag, wat hoger lag dan bij de mannen (83% tegenover 73%), was de interesse bij hen kleiner: iets minder dan de helft bood zich als kandidaat aan tegenover 60% van de mannen. Van die vrouwelijke

kandidaten tenslotte kon 55% aan een schakelopleiding beginnen, van de mannen 70%.

Bij de beoordeling van de hogere interesse van mannen voor de opleiding, moet men zich realiseren dat het om ex-mijnwerkers gaat, voor wie het volgen van een opleiding ook financieel interessant is: het geeft hen recht op een over 10 maanden gespreide opleidingspremie van 120 000 frank. De projectleiders wezen trouwens erg duidelijk op deze financiële prikkel als 'incentive' voor de opleiding, die vaak wel maar niet altijd gepaard bleek te gaan met een daadwerkelijke positieve instelling. Het quotum dat voor hen op voorhand ongeveer werd vastgelegd, gaf de geïnteresseerde mannen ook een voordeel voor effectieve opname in het project. Een andere factor die vooral bij de vrouwen een rol blijkt te spelen, is de niet weg te praten vrees voor een sanctie van de R.V.A., die onder andere wordt gewekt door het gebruik van de officiële A5-kaart. De vaststelling van een aantal projectleiders bij een evaluatie van hun wervings- en selectiemethode dat het erg moeilijk is om op een beperkte tijd de factor 'motivatie' te meten, doet trouwens de vraag rijzen of 'schrik voor een sanctie' niet een even goede motivatie is als een andere om werkzoekenden uit een passieve situatie te halen. In de vroegere projecten bleek een spontane werving via pamfletten, affiches en vrije radio niet beduidend meer gemotiveerde kandidaten aan te trekken.

De reden van het niet-deelnemen aan de infosessies of het zich niet kandidaat stellen voor de schakelopleiding, wordt door de projectleiders voor vrouwen overwegend in verband gebracht met de familiale situatie: het liever blijven opnemen van de 'traditionele rol' waaraan ze gewoon zijn geraakt en eventueel daarom ook het liever niet gaan werken, en praktische problemen met kinderopvang, oude of zieke ouders en dergelijke meer. Andere motieven die voor mannen en vrouwen gelden, zijn het niet-direct arbeidsmarktgerichte karakter van de opleiding, het niet geloven in verdere perspectieven erop en het weinig aantrekkelijke 'terug naar school gaan'. Opvallend wordt ook enkele malen verwezen naar het gebrek aan zelfvertrouwen en geloof in de eigen capaciteiten. Nochtans

menen de projectleiders dat de schakelopleiding een overwegend positieve faam geniet; men verwijst dan ook naar het feit dat kandidaten zich op basis van mond-aan-mondreclame spontaan aanbieden.

3.

De deelnemers aan de schakelprojecten vormen een naar een aantal criteria homogene groep: ze zijn minstens één jaar werkzoekend, laaggeschoold, tussen 18 en ongeveer 35 jaar. De mannen zijn ex-mijnwerkers. Naar kenmerken toe vormen ze echter een bonte mengeling. In het kader van deze studie wilden we niet direct een kwalitatieve en persoonsgebonden beschrijving van de deelnemers krijgen, maar eerder een functioneel inzicht in de groep. Daarom lieten we de projectleiders hun ervaringen met de deelnemers verwoorden aan de hand van de begrippen 'bemiddelbaarheid' en 'opleidbaarheid' en vroegen we hen meteen ook de reële kansen op werk en opleiding te evalueren.

Voor wat de 'bemiddelbaarheid' en de kansen op werk betreft, lieten de projectleiders zich eerder pessimistisch uit. Deze beoordeling blijft uiteraard tot op zekere hoogte subjectief, maar men kon toch ook steunen op ervaring. Hierbij wordt in de eerste plaats gedacht aan kenmerken van de vraagzijde, aan de beperkte arbeidsmogelijkheden in de omgeving, maar in de tweede plaats zoekt men de oorzaken ook duidelijk in de kenmerken van het aanbod, de werkzoekenden zelf.

De ex-mijnwerkers vormen op dit vlak een wat specifieke groep. Als positief ervaart men in de schakelopleiding hun goede handvaardigheid en werkhouding: ze zijn gewoon te werken in vaak zware omstandigheden; ook de arbeidsmotivatie wordt positief beoordeeld. In principe hebben ze dus vrij hoge kansen op de arbeidsmarkt. Maar zowat overal beklemtoont men dezelfde remmende factoren. Deze mannen stellen hoge eisen aan potentieel werk: wat het loon betreft, valt de vergelijking met wat ze bij de K.S. kregen, meestal negatief uit en een aantal is blijkbaar ook van plan de eerste 14 maanden het wat rustig aan te doen. Door de hoge premie bij het ontslag en de mogelijkheid om de opleidingspremie te ver-

werven, ontbreekt soms een directe financiële prikkel. Er leeft dan ook een vrees dat deze laatste groep zich in de werkloosheid gaat nestelen, met alle problemen vandien achteraf.

Bij de vrouwen stelt het probleem zich anders. De projectleiders stellen vast dat er bij een aantal onder hen geen echte arbeidsmotivatie aanwezig is, als gevolg van een aanpassing aan de werkloosheid, de voor de hand liggende substitutie van de arbeid door het opnemen van de (trouwens verwachte en erkende) gezinsrol en het bijkomend inkomen dat de werkloosheidsvergoeding hen biedt. Vaak wordt echter ook gewezen op de onrealistische verwachtingen van deze deelnemers over een arbeidssituatie: de vrouwen zoeken niet zelden deeltijds werk, dat op voor hen aangepaste uren kan gebeuren, zelfs in de tertiaire sector en ook in de verkoop. Maar de tertiaire sector is zo goed als altijd uitgesloten op basis van hun capaciteiten en in de verkoop vraagt men jongere meisjes. In de confectie, een andere sector waar nog enige kansen zijn, blijkt er een groot verloop te zijn op basis van leeftijdsnormen en de zware werkomstandigheden. Een realistische mogelijkheid bestaat blijkbaar wel in het (industriële) onderhoud, waarvoor in de R.V.A.-Beroepsopleiding geen module is voorzien. In een aantal schakelopleidingen heeft men zich hierop specifiek toegelegd en een korte opleiding uitgewerkt. Dit blijkt aan te slaan op de arbeidsmarkt, zodanig zelfs dat er vragen komen van firma's om personeel op te leiden. Maar niet alle vrouwen willen dit soort van werk uitvoeren.

Voor migranten tenslotte blijkt het moeilijker specifieke uitspraken te doen: aan de éne kant is er qua kenmerken niet altijd een relevant onderscheid tussen deze groep en de niet-migranten, aan de andere kant ziet men toch bij een belangrijke groep remmende factoren in de minder goede taalkennis, de andere cultuur. Maar daarnaast benadrukt men sterk het feit dat er een niet altijd gemotiveerde weerstand is van werkgevers om migranten (of specifieke groepen van migranten) op te nemen.

Voor wat de opleidbaarheid en de mogelijkheden tot opleiding betreft, is het beeld opnieuw verschillend naargelang van de deelgroepen. Bij de ex-mijnwerkers ervaart men de minste problemen: ze zijn voldoende bereikbaar om verdere opleiding te volgen en een groot aantal is geïnteresseerd in een R.V.A.-Beroepsopleiding. In de motivatie voor verdere opleiding maakt men vaak een onderscheid tussen diegenen die het voor de premie willen doen en diegenen die het werkelijk doen om zich te herscholen en zo de kansen op werk reëel te verhogen. De kansen om een opleiding te volgen, zijn door de uitbreiding van de capaciteit van de Beroepsopleiding behoorlijk toegenomen, maar men wijst toch op het feit dat 'gewone' werkzoekenden nadelen ondervinden van de prioriteit die aan de ex-mijnwerkers prioriteit zou worden toegekend.

Voor de vrouwen ziet de situatie er weer anders uit. Men stelt vast dat er doorgaans minder interesse is voor verdere opleiding, omwille van de bij de bemiddelbaarheid aangegeven redenen, maar ook omwille van de beperkte beschikbaarheid ervan. In de R.V.A.-Beroepsopleiding is confectie zowat de enige opleiding die in aanmerking komt, want de tertiaire sector kan doorgaans bij voorbaat uitgesloten worden. De schakel naar andere opleidingen, vooral het O.S.P. en initiatieven in de socio-culturele sector, is wel meer haalbaar en sluit beter aan bij de interesse en mogelijkheden van de deelnemers. Maar doorgaans gaat het dan niet om een arbeidsmarktgerichte opleiding, wel om een algemeen vormende opleiding of een opleiding die bruikbaar is in het gezinsverband: naaien, koken, enzovoort.

Voor de migranten tenslotte maakt men niet altijd een onderscheid met de vorige groepen, maar er wordt wel gewezen op de onvoldoende taalkennis, die een barrière vormt voor een goede verdere opleiding. Het gaat dan niet zozeer om het dagelijkse taalgebruik, maar om de specifieke technische terminologie die als basis noodzakelijk is.

4.

Het is dan ook belangwekkend te zien welke effecten met deze doelgroep kunnen bereikt worden. Voor de laatste cyclus die recent werd beëindigd, zijn uiteraard nog geen cijfers voorhanden, die een beeld over de effecten toelaten. Die cijfers zijn er echter wel voor de cyclus die liep van maart tot en met juni '87. Het gaat hier over 7 projecten; de schakelopleiding in Houthalen werd toen nog niet georganiseerd. We geven hier de gemiddelde effecten van de 8 projecten. Het dient vooraf al gesteld dat de effecten van sommige projecten -ook in andere cycli- beduidend hoger konden zijn dan dit gemiddeld effect.

In de tweede helft van oktober, dus 3 à 4 maand na afloop, kon men 245 van de 252 deelnemers bereiken. Via een persoonlijk afgenomen of schriftelijke vragenlijst, een kort telefonisch of persoonlijk contact en aangevuld met SIMONA-gegevens, kreeg men een zicht op de situatie van de deelnemer op het vlak van werk en van opleiding. Omdat het aantal niet bereikte personen erg klein is, spreken we over deze 97% als over de deelnemersgroep.

In oktober bleken 59 deelnemers of 24% van de groep aan het werk. Voor 58% van hen ging het om een 'normaal' contract van onbepaalde duur, voor 39% om een tijdelijke baan. Eén man kwam in het remediair circuit terecht en één vrouw vestigde zich als zelfstandige. Naar geslacht bekeken is er een duidelijk verschil: van de vrouwen vond slechts 18% werk, van de mannen is dit 37%, maar vooral de vrouwen vonden een vaste job. Maar daarbij moet onmiddellijk gezegd dat het bij hen in de meeste gevallen om deeltijdse arbeid gaat: van de werkende vrouwen werkte 80% part-time, van de werkende mannen was dit 28%. In de schakel naar tewerkstelling zit ook een beweging: 16 mensen verloren een job in de periode tussen de afloop van de schakelopleiding en het moment van de follow-up, 4 mensen veranderden van werk. Of zij die intussentijd een job kwijt raakten ook dezelfde zijn die op het moment van de opvolging werkloos waren, kan uit de beschikbare gegevens niet achterhaald worden. De lijst van functies waarin de deelnemers terecht kwamen, is

erg verscheiden, maar opvallend is de concentratie van 12 personen in onderhoudsfuncties. We hadden geen gegevens om hier bijvoorbeeld de effecten van migranten te vergelijken met de andere groepen.

De schakel naar verdere opleiding is iets moeilijker weer te geven, omdat heel wat kandidaturen voor de R.V.A.-Beroepsopleiding nog niet waren afgehandeld op het ogenblik van de follow-up en de feitelijke beweging naar dit systeem dus nog niet voleindigd was. Er is ook nog geen zicht op het succesvol afronden van de opleiding. We bespreken de effecten hier eerst wat gedetailleerd per opleidingsvorm, omdat niet alleen het aantal maar ook de aard van de opleidingen interessant is.

Voor de R.V.A.-Beroepsopleiding dienden 19 kandidaten, 4 vrouwen en 15 mannen een aanvraag in, dit is 8% van de deelnemersgroep. In oktober bleken twee kandidaten niet toegelaten tot de opleiding, één opleiding werd stopgezet op basis van onvoldoende niveau, één vrouw was nog bezig of klaar met de opleiding en één persoon stond nog op de wachtlijst. Eén persoon had werk gevonden en zijn aanvraag afgelast, elf personen moesten nog testen afleggen en van één persoon was de testuitslag nog niet gekend.

In het Onderwijs voor Sociale Promotie, dat vrij snel na afloop van de schakelopleiding kon aangevat worden, waren 11 vrouwen en 4 mannen aan een leergang begonnen; nog 10 andere vrouwen liepen rond met plannen in die richting. Bij de vrouwen kozen er 6 voor snit en naad, 2 voor koken en 2 voor programmeren of tekstverwerking. De mannen kozen voor bureautica, Frans en kapper.

Buiten deze systemen trokken nog 14 deelnemers naar één of andere opleiding. Van de mannen trokken er drie naar een patroonsopleiding en één naar een cursus 'basic'; de tien vrouwen opteerden voor een gamma van naai- en kooklessen over bloemschikken en kunstschilderen tot Rode Kruishelpster en Ateliers overdag. Nog één man zou een door de vakbond ingerichte propagandistencursus gaan volgen.

Op basis van deze gegevens kan een maximale en een effectieve doorstroming berekend worden. Nemen we alle ex-deelnemers die een kandidatuur ingediend hebben, effectief bezig zijn of van plan zijn iets te ondernemen, dan komen we tot een maximaal percentage van 26% dat na de schakelopleiding gemotiveerd was om een opleiding te volgen. Bekijken we de effectieve resultaten drie maanden na de schakelopleiding, dan krimpt dit percentage in tot een minimaal percentage van 14%. Uiteraard is dit een onderschatting, doordat de mogelijkheid bestaat dat nog méér kandidaten een R.V.A.-Beroepsopleiding hebben kunnen starten.

5.

In de bevraging van de projectleiders kwamen nog enkele andere punten aan bod. Wat door hen als een bijzonder remmende factor op het projectverloop wordt gezien, is het gebrek aan continuïteit waarmee gewerkt moet worden. Dit heeft verschillende nadelen, die zich in de eerste plaats concretiseren in het weinig aantrekkelijk statuut van de begeleiders. Uiteraard wordt dit in functie van de persoonlijke situatie weinig geapprecieerd, maar veel méér nog wordt er gewezen op negatieve effecten op de werking. Het is vooral erg moeilijk om goede technische krachten op basis van een dergelijk statuut aan te trekken en nog moeilijker om ze voor langere tijd te behouden; met de voorwaarden die in de privé-sector geboden worden en zelfs in het onderwijs, kan men niet concurreren. Het grote verloop van begeleiders, voor alle schakelopleidingen geraamd op méér dan de helft per jaar en zelfs tot 70% in sommige opleidingen, maakt het uitbouwen van een inhoudelijke werking, een teamwerking en een hechte samenwerking met andere instanties zeer moeilijk. De opdracht wordt algemeen als zwaar aangevoeld en daartegenover neemt men slechts zelden echte waardering waar. Niet alleen het statuut van de begeleiders wordt door anderen als tijdelijk gepercipieerd, maar het gehele gebeuren. Er wordt dan ook betreurd dat de woorden van het beleid, waarin de term 'prioriteit voor deze doelgroep' niet van de lucht is, niet strookt met de daden, en men heeft het gevoel dat de continuïteit eerder van politieke argumenten afhankelijk wordt gesteld.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat een verbetering van deze situatie als éérste wens op het verlanglijstje staat. Er zijn ook andere suggesties voor verbetering, die vooral te maken hebben met homogenisering van de doelgroep, een degelijke infrastructuur, het verlichten van de uurregeling met eventueel uitbreiding van de totale duurtijd, meer gelegenheid tot bijscholing van de begeleiders, meer autonomie om in te spelen op de behoeften van de lokale arbeidsmarkt en het inbouwen van praktische stages.

3. EERSTE CONCLUSIES

Met de gegevens die de basis vormen van deze beschrijving, kan men zich al een eerste beeld vormen van hoe een schakelopleiding eruit ziet en welke effecten ze kan realiseren. Op basis daarvan kunnen al een aantal eerste conclusies en vragen gesteld worden. De bevraging van de begeleiders en gesprekken met anderen geven bovendien nog bijkomende stof voor reflectie op de verschillende aspecten van deze opleidingsvorm.

Voor wat de doelgroep en deelnemersgroep betreft, valt in de gegevens, de bevraging en gesprekken op dat er een grote investering in de wer-
ving en selectie noodzakelijk is. Daar kan men blijkbaar niet omheen wanneer men een wat degelijke groep van kandidaten wil samenstellen. De oorzaken ervan werden in de beschrijving al aangeduid, maar we vermoeden dat er nog een bijkomend element moet bekeken worden. Een schakelopleiding is qua doelstellingen en inhoud wel bekend en duidelijk voor wie erin werkt of ermee vertrouwd is, maar voor de doelgroep blijft het inzicht in waartoe het leidt, naar onze mening toch wel een wat vage zaak. Slechts in beperkte gevallen (bijvoorbeeld de techniciteit industrieel onderhoud) is er een concrete en zichtbare finaliteit. Vanuit verschillende invalshoeken kan het nut van een dergelijke 'indirect' arbeidsmarktgerichte opleiding wel een evidentie zijn, maar het is misschien wat utopisch te verwachten dat ook de doelgroep dat als dusdanig inziet. Als toets voor het meten van leer- en werkbereidheid mag men dan toch het

weinig concrete perspectief dat dergelijke opleiding geeft, niet overschatten. Een vraag die zich hierbij stelt, is welke nu precies de beeldvorming over de schakelopleiding is bij de beoogde groep en, meer fundamenteel, of de schakelopleiding op basis van de omschrijving en haalbaarheid van haar doelstellingen en van de effecten die ze behaalt, een grotere verwachting en interesse van de doelgroep kan legitimeren.

In het beeld dat we van de doelgroep en deelnemersgroep krijgen, komt een duidelijke heterogeniteit tot uiting: het verschil tussen mannen en vrouwen, tussen de ex-mijnwerkers en de 'gewone' werkzoekenden, tussen de gemotiveerden en de niet- of minder-gemotiveerden, degenen die snel in staat zijn zich een realistisch perspectief op te bouwen en anderen die daartoe moeilijker in staat zijn, in zekere opzichten tussen migranten en de andere deelnemers, tussen de actieven en de passieven, enzovoort. De beoordeling van de deelnemers door de projectleiders in termen van opleidbaarheid en bemiddelbaarheid, bevestigt dit beeld en levert bovendien ook een aanzet van operationele beschrijving van de groep. Een voorlopig theoretische vraag: is de doelgroep waartoe de opleiding zich richt, naar kwalitatieve kenmerken niet te ruim en is het aangewezen de groepen op een heterogene basis samen te stellen?

Wat alleszins opvalt, zijn de vele vraagtekens die bij de deelname van de ex-mijnwerkers aan de schakelopleidingen worden gesteld. Ondanks een aantal positieve appreciaties van deze groep, betwijfelen de projectleiders (en andere bevoorrechte getuigen) de correcte motivatie van deze deelnemers en de zin van wat een schakelopleidingen deze mannen kan bieden. Het blijft ook een vraag of de combinatie van dergelijke deelnemers met laaggeschoolde vrouwen een ideale werkformule biedt.

Uiteraard blijven we stilstaan bij de effecten die met deze opleidingen werden bereikt. Zoals in de inleiding werd aangegeven, hebben we bijna exclusief oog voor de concrete resultaten op het vlak van verdere doorstroming. De eerder vormende waarde van het initiatief, het effect op de persoon of de persoonlijke situatie van de deelnemers dat in vele gevallen

werd bereikt, wordt hier, waarschijnlijk ten onrechte, niet prioritair weerhouden.

Een beoordeling van deze effecten verwoorden, is een niet zo eenvoudige taak. In cijfers bekeken zijn de effecten niet hoog; het is wel een relevante vaststelling dat de percentages aan het werk of in opleiding niet zo erg verschillen van deze in andere cycli, ook jaren geleden. Dit relatief stabiel effect is een zaak om even van dichterbij te bekijken.

De effecten stroken met de beoordeling van de projectleiders dat de bemiddelbaarheid en de opleidbaarheid van de deelnemers relatief beperkt zijn. In deze beoordeling baseren ze zich enerzijds op kenmerken van de groep, anderzijds ook op kenmerken van de aanwezigheid van reële schakelmogelijkheden. Dit is een cruciaal punt, dat de basis vormt van de verdere uitwerking van deze studie. Wanneer we vanuit deze invalshoek de effecten opnieuw bekijken, vermoeden we dat ze misschien maximaal zijn. Dit vermoeden wordt gestaafd door het feit dat er geen duidelijke verandering merkbaar wordt in de effecten, ondanks de evolutie van de schakelopleidingen, waarbij verschuivingen werden aangebracht in de doelstellingen, de inhoud en de aanpak. De problemen moeten dan ook waarschijnlijk niet in het concept zelf worden gezocht, maar in de inpassing van het concept in de haar omringende werkelijkheid. Dit is dan ook de aanleiding om een grondige heroriëntatie van het concept voor te stellen.

De uitdrukking 'verhouding van de schakelopleiding tot de haar omringende werkelijkheid' doet misschien wat filosofisch aan, maar er zijn wel zeer concrete aspecten ervan aan te geven. Het gaat heel eenvoudig om werk, om opleidingsmogelijkheden, om de verhouding tot de bemiddeling, enzovoort.

Maar er zijn alleszins ook beperkende factoren in de schakelopleidingen zelf. In de bevindingen van de begeleiders en ook van mensen binnen de R.V.A.-structuur, onderkent men duidelijk de ervaring dat schakeloplei-

dingen niet helemaal voor 'vol' worden aangezien. Daarvoor zijn enkele logische verklaringen te geven, die in het volgende hoofdstuk uitvoerig worden toegelicht. De gevolgen ervan zijn wel belangrijk: de samenwerking van de schakelopleiding met de R.V.A.-Beroepsopleiding en met de Arbeidsbemiddeling wordt nogal verschillend beoordeeld, maar de eindbalans is eerder negatief: men voelt eerder zelden een positieve houding ten aanzien van een groot gedeelte van de deelnemers, als potentiële cursisten of als potentiële sollicitanten. Ongeacht de vraag of deze houding zich ook baseert op de werkelijkheid, maakt dit dat de doorstromingsmogelijkheden 'binnenshuis' méér beperkt zijn dan eigenlijk logisch te verwachten zou zijn op basis van de feitelijke inplanting van het schakelproject. Men kan uit een dergelijke vaststelling vanuit verschillende gezichtspunten conclusies trekken: enerzijds vanuit het standpunt dat het de taak is van de R.V.A. om bijzondere aandacht te schenken aan deze doelgroep en dan de nadruk leggen op een ruime uitbreiding van haar activiteiten in die richting, anderzijds kan men zich afvragen of de afstand tussen wat de schakelopleiding doet en met wie ze werkt aan de éne kant, en aan de andere kant de traditie en het publiek van de beroepsopleidingen, niet al te sterk van elkaar verschillen om een reële, positief discriminerende samenwerking te kunnen verwachten. In dat geval moet gezocht worden naar meer aangepaste formules.

Niet alleen in de R.V.A. Beroepsopleiding, maar ook in andere systemen zijn de mogelijkheden voor de deelnemers erg beperkt, tenminste wanneer ze bekeken worden op basis van hun arbeidsmarktgerichtheid en de reële kansen die ze bieden op werk. Ook qua organisatievorm, duurtijd, gehanteerde methode zijn zo, dat ondanks het feit dat heel wat laaggeschoolden belang stellen in het systeem, ze een groot risico lopen er ook weer vlug uit te vallen.

Doorheen de beschrijving en bespreking van de schakelopleidingen zijn we tot een aantal conclusies en vragen gekomen. Er zijn een aantal positieve punten en effecten, maar de relatieve hoogte en de relatieve stabiliteit

van het effect doorheen de verschillende jaren, maken duidelijk dat we verder moeten zoeken. We geloven niet dat verdere kwantitatieve analyses van de schakelopleidingen en hun effecten ons hierbij nog veel kunnen helpen. De problemen moeten niet alleen in, maar veeleer rond de schakelopleidingen worden gezocht: in de karakteristieken van de tewerkstelling en van de verdere opleidingsmogelijkheden, en dit in combinatie met de karakteristieken van de laaggeschoolde (langdurig) werklozen zelf.

Dat een aantal deelnemers effectief kan worden geholpen, wijst in de richting van het feit dat een dergelijk initiatief zin van bestaan heeft. Anderzijds leidt de grootte van het aantal deelnemers dat door deze schakelopleiding niét effectief wordt geholpen, tot de conclusie dat er aan de formule, aan het concept iets schort, in verhouding tot de doelgroep waartoe het zich richt. Er zijn nu twee mogelijke wegen: ten eerste, zoeken naar een heroriëntatie van de schakelopleidingen, waardoor qua effect behouden blijft wat nu wordt gerealiseerd bij de 'betere' groep, met aanvullend een beter aanbod voor de 'zwakkere' groep (een eventuele uitsplitsing binnen de context van de schakelopleidingen zelf); ten tweede zoeken naar een herdefinitie van de functie van de schakelopleidingen voor de doelgroep waarmee ze weinig bereiken, in een bredere context, ook van qua structuur en organisatie andere mogelijke formules. Het gaat hier om een cruciale vraag: waar bakent men de taak en de verantwoordelijkheid van de R.V.A. opleidingen af voor de moeilijk re-integreerbare groepen?

Het verdere onderzoek naar indicatoren voor een heroriëntatie zal gepaard gaan met een sterk pleidooi om de problematiek van de schakelopleidingen niet als een geïsoleerd probleem te bekijken, maar deze te kaderen in de globale context van de werkloosheid van laaggeschoolden en van de langdurige werkloosheid. De actuele aandacht hiervoor van het beleid, dat er zeker niet kan van verdacht worden dat het prematuur een situatie tot een ernstig sociaal probleem promoveert -vaak zelfs integendeel-, steunt ons in de overtuiging dat de tijd rijp is om elke mogelijke deelstrategie een plaats te geven in een ruimer en gestructureerd kader. De argumen-

tatie die in de volgende hoofdstukken wordt opgebouwd, zal ons dan niet alleen moeten leiden tot het formuleren van een concreet alternatief voor de schakelopleidingen in Limburg, maar ook tot de eerste aanzet van een globale strategie voor de laaggeschoolde werkzoekenden, die verder reikt dan de schakelopleidingen.

HOOFDSTUK 3

DE HAALBAARHEID EN BEPERKINGEN VAN HET CONCEPT

In hoofdstuk 2 kwamen we tot de conclusie dat een verkenning van de schakelopleidingen een aantal problemen aan het licht bracht, maar onvoldoende materiaal kon aanbrengen voor het zoeken naar een alternatief, een strategie. Verder doorgaan op de feitelijkheid van de projecten zal ons niet veel verder brengen, maar we weten wel waar we indicatoren kunnen halen. De prioritaire vraag is immers of het concept van de opleiding wel in de juiste context is geplaatst, of de aansluiting bij de werk- en de opleidingswereld wel een haalbare doelstelling is. Een verkenning van deze context kan ons de grenzen aantonen van dit initiatief, de mogelijkheden maar ook en vooral de beperkingen ervan. In dit hoofdstuk zoeken we vooral naar de beperkingen, terwijl in het vierde en vijfde hoofdstuk vooral op de mogelijkheden wordt doorgedacht.

Als constructie zit de schakelopleiding logisch in mekaar. Aan de éne kant zijn er de laaggeschoolden, die in een zowel persoonlijk als maatschappelijk ongewenste situatie van werkloosheid verkeren; aan de andere kant is er het arbeidscircuit. Voor velen is een directe integratie onmogelijk. De functie van de opleiding is dan precies de schakel tussen beide te vormen: mensen via opleidingsactiviteiten oriënteren en begeleiden in de overgang naar werk, of naar een verdere opleiding die degelijke kansen biedt op arbeidsmarktintegratie.

Tussen droom en daad staan, zoals steeds, bezwaren in de weg, al zijn ze in dit geval niet alleen van praktische maar ook van structurele aard. De verwezenlijking van het schakelen blijkt in een aantal gevallen dan ook problematisch. De verklaring hiervoor vindt men niet op één front, maar in een samenspel van verschillende factoren: in de eerste plaats bij de laaggeschoolden zelf, in de tweede plaats bij de werkelijke mogelijkheden tot verdere opleiding en tot werk, in de derde plaats bij een aantal karakteristieken van de schakelopleidingen zelf.

1. DE DOELGROEP: LAAGGESCHOOLDE WERKZOEKENDEN

De schakelopleidingen richten zich tot de doelgroep van de laaggeschoolde werkzoekenden. Om een eerste beeld te verkrijgen van deze groep, kan men in de R.V.A. statistieken opzoeken welke de kenmerken van de werklozen zijn: de leeftijd, het geslacht, de nationaliteit, het scholingsniveau, de beroepssector, de werkloosheidsduur, de regio, enzovoort. Deze kenmerken laten toe een eerste profiel op te maken van 'de werkloze' en kunnen functioneren als indicatoren voor de omvang en als selectiecriteria voor de afbakening van een doelgroep voor een welbepaald initiatief. Inhoudelijk bieden ze echter weinig houvast om er een werking op af te stemmen. Een meer verfijnd profiel kan niet meer verkregen worden op basis van statistieken, maar moet bij de werkzoekenden zelf gezocht worden. Uit onderzoek en studie van de problematiek van laaggeschoolden kunnen twee belangrijke zaken onthouden worden: het eerste is dat de groep zeer heterogeen is samengesteld en het tweede is dat de laaggeschooldheid geen toevallig of gekozen kenmerk is van deze werklozen, maar vaak het resultaat van persoonlijke en méér nog van sociale factoren, zodat de gevolgen niet meer alleen aan de verantwoordelijkheid van het individu kunnen toegeschreven worden. In de bespreking hiervan gaan we niet alleen na wat hiermee precies wordt bedoeld, maar ook en vooral wat de consequenties ervan zijn, wanneer men de groep met een formule als de schakelopleiding benadert. Het derde punt handelt dan ook over de vraag in hoeverre de verdere opleidbaarheid van laaggeschoolde werkzoekenden realistisch kan ingeschat worden.

1.

Een van de éérste conclusies van onderzoek en actie bij laaggeschoolde werkzoekenden, luidt steeds dat de op basis van een aantal objectieve criteria veronderstelde homogeniteit in werkelijkheid een verrassende maar ook bemoeilijkende heterogeniteit verbergt. De probleemsituatie die voor iedereen dezelfde is en als uitgangspunt werd genomen, met name het werkloos zijn, blijkt vaak maar een top van de ijsberg te zijn. De werkloosheid zit vaak ingebed in tal van andere persoonlijke of sociale pro-

bleemsituaties. Deze kunnen zowel de oorzaak zijn als het gevolg van de werkloosheid, maar dit onderscheid is in se irrelevant, want het effect blijft hetzelfde: de re-integratie op de arbeidsmarkt wordt er in mindere of meerdere mate door bemoeilijkt. Pogingen tot re-integratie kunnen maar een duurzaam effect krijgen, wanneer de volledige maatschappelijke situatie in acht wordt genomen.

De aard en de ernst van die probleemsituatie kunnen van individu tot individu sterk verschillen. Het kan gaan om erg complexe situaties, waarbij gezondheidsproblemen, problemen met alcohol of drugs, familiale, financiële, juridische problemen, problemen met kinderlast, mobiliteit, kunnen samengaan. Het onvoldoende beheersen van de taal en sociale isolatie, zoals bij vele migranten, kunnen een belangrijk bijkomend probleem vormen. Deze opsomming roept waarschijnlijk een te negatief, zelfs karikaturaal beeld op van 'de' laaggeschoolde werkzoekende, en het hoeft er inderdaad niet altijd zo dramatisch aan toe te gaan. Maar ook minder complexe situaties, waarbij slechts enkele van deze problemen optreden, kunnen voor heel wat moeilijkheden zorgen. In vele gevallen heeft dit immers voor gevolg dat de oriëntatie naar de arbeidsmarkt afneemt, en bovendien ook de geschiktheid voor die arbeidsmarkt kleiner wordt. De kennis en vaardigheden vervagen en de arbeidsattitudes nemen af. Men heeft zich een andere levenstructuur uitgebouwd door arbeidssubstituerende activiteiten (huishouden of ook zwartwerk) of een eerder passief en inactief levenspatroon aangenomen. De arbeidsmotivatie wordt onduidelijk, vooral wanneer zich geen extreme financiële problemen voordoen.

De notie 'arbeidsmotivatie' is in dit kader voldoende belangrijk om er even bij stil te staan. Het gaat hier immers om een belangrijk maar tevens moeilijk meetbaar en niet altijd waardenvrij benaderd begrip. In de publieke opinie, maar ook bij het beleid en de werkloosheidsinstanties wordt aan de groep langdurig werklozen vaak een gebrek aan arbeidsbereidheid toegeschreven, en niet zelden wordt als oorzaak verwezen naar de hoogte en de duur van de uitkeringen in ons land. In een aantal gevallen is dit zeker terecht. Als indicatoren verwijst men dan naar een inefficiënt of

zelfs ontbrekend zoekgedrag. Vooral de vrouwen met kinderlast zijn hierbij een dankbaar en graag gegeven voorbeeld. Het feit dat men in de schakelopleidingen een belangrijke investering moet doen om voldoende kandidaten te werven, wijst ook in deze richting. Men herkent hierin ook de in onze cultuur dominante arbeidsethos die, ondanks de verminderde tewerkstellingsmogelijkheden, sterk en misschien zelfs sterker dan vroeger doorleeft.

Bij langdurig werklozen is het vaak moeilijk om een passieve arbeidsmotivatie te onderscheiden van het zich niet beschikbaar willen stellen en zelfs actief onttrekken aan arbeidsmogelijkheden. Bij vrouwen ligt het voor de hand dat het opnemen van de 'normale' rol als moeder en huishoudster deze beeldvorming in de hand werkt. De vervreemding van het arbeidscircuit kan ook voor gevolg hebben dat men zich een onrealistisch beeld gaat vormen over arbeid en zich van daar uit veeleisend gaat opstellen. Ervaringen van de begeleiders in Limburg bevestigen dit vooral bij de vrouwen: vanuit de door de werkloosheid vaak tot huis, tuin en keuken verkleinde wereld wordt niet zelden gevraagd naar makkelijke arbeid met weinig verplaatsing, met een aangepaste tijdregeling, proper en niet te vermoeiend, liefst in de tertiaire sector wat niet eens aansluit op hun mogelijkheden. Dat dit op zich niet zo'n onredelijke eisen zijn, kan niet ontkend worden, maar in de context van de arbeidsmarkt zijn ze in ieder geval moeilijk te vervullen.

In een Nederlandse actie-onderzoek (Helmond-Noord bij Eindhoven), waarbij men langdurig werklozen tussen 17 en 30 jaar opnieuw wilde integreren in het normale arbeidscircuit, wijst men er echter op dat een aanvankelijk betwijfelbare arbeidsmotivatie opnieuw zichtbaar wordt of kan gemaakt worden, wanneer men de werklozen een reëel perspectief op tewerkstelling aanbiedt. De wervingsmoeilijkheden die in de schakelopleidingen soms optreden, moeten dan ook onderzocht worden op het feit of ze bij de werkzoekenden wel het beeld kunnen wekken, dat ze inderdaad ook een reëel perspectief bieden. Of ze dit ook kunnen waarmaken, is dan onderwerp van een andere vraag.

In dit actie-onderzoek heeft men trouwens een interessante poging gedaan om op basis van uitgebreide intakegesprekken en observaties de werklengroep in te delen. Het voordeel van deze indeling is, dat het niet zozeer gaat om een descriptieve indeling, maar dat ze een operationele functie heeft: de bedoeling is aanduidingen te hebben voor een efficiënte en succesvolle benadering bij elk van de onderscheiden groepen. Omdat de indeling ook toepasbaar is op dit initiatief, gaan we er even op in.

In een eerste categorie (ongeveer 20%) brengt men die mensen onder, die met een eerder geringe voorbereiding terug kunnen naar de normale arbeidsmarkt. Hun voornaamste probleem bestaat uit een niet passende opleiding, leeftijd en/of werkervaring. Zij hebben nood aan een gerichte opleiding (eventueel gelijktijdig met arbeid) en aan hulp bij bemiddeling.

Een tweede categorie (ongeveer 60%) omvat dan werklozen die vaker langer werkloos zijn en weinig of geen werkervaring hebben; zonder ondersteunende maatregelen zijn ze zo goed als kansloos op de arbeidsmarkt. Vooraleer zij aan bemiddeling toe zijn, hebben ze niet alleen nood aan opleiding en bemiddeling, maar ook aan een individuele opvang en begeleiding, waarin ze opnieuw geactiveerd en gemotiveerd worden om hun situatie in handen te nemen.

Een derde categorie tenslotte (ongeveer 20%) wordt op basis van de aanwezige kenmerken als onbemiddelbaar beschouwd. Het gaat om werklozen zonder afgewerkte vooropleiding, zonder werkervaring, vaak met een justitieel verleden, een moeilijke thuissituatie en met een levenspatroon waarin nauwelijks sprake is van een bepaalde structuur. Voor hen is een zeer intensieve begeleiding en aanpak nodig, vooraleer ze toe zijn aan stappen naar de arbeidsmarkt.

Een tussentijdse evaluatie van dit actie-onderzoek geeft ook informatie over de wijze waarop voor elk van deze groepen een afzonderlijke strategie wordt uitgebouwd en over de resultaten die totnogtoe werden behaald. Deze zijn hoopgevend: ze wijzen uit dat het onder bepaalde

voorwaarden wel haalbaar is om deze werklozen, zelfs uit de derde categorie, te re-integreren in het reguliere arbeidscircuit. Een interessant aspect in de uitwerking van dit project is dat de deelnemers die geplaatst zijn, ook na het schakelen gevolgd en begeleid worden. Men geeft dit duidelijk aan als randvoorwaarde om de schakel een kans te geven op een duurzaam en stabiel effect. Dat ook bij de schakelopleidingen wordt vastgesteld dat bij een aantal deelnemers de effecten van korte duur zijn, leidt er ons toe dit aspect zeker in de voorstellen op te nemen.

In een zeer recent Vlaams actie-onderzoek, waarin het de bedoeling was O.C.M.W.-bestaansminimumcliënten te schakelen naar opleiding en werk, kwam men tot een kwalitatief en kwantitatief vergelijkbare indeling van de doelgroep. In de uitwerking van het experiment werd, ook omwille van de relatief korte duur ervan, geen verschillende behandeling van deze groepen gerealiseerd. De resultaten naar verdere opleiding en vooral naar tewerkstelling van dit experiment tonen dan ook aan dat deze indeling niet alleen een wetenschappelijk nut heeft, maar strookt met de mate waarin voor elk van de deelgroepen effecten werden bereikt.

Opvallend in dit laatste onderzoek is de gelijklopendheid tussen de kenmerken van de doelgroep van bestaansminimumcliënten en deze van de langdurige werklozen. De bron waaruit het inkomen wordt verkregen, blijkt dan ook niet altijd een relevante grenslijn om probleemgroepen af te bakenen. De conclusies eruit zijn dan ook overdraagbaar naar de schakelopleidingen: met bepaalde groepen binnen de werklozen kan men, binnen een bepaalde termijn, meer of minder bereiken dan met andere.

In Limburg vertoont de doelgroep naar samenstelling bovendien enkele duidelijke eigen accenten: een overgroot aandeel bestaat uit (vaak langdurig) werkloze vrouwen, er is een aanzienlijk aandeel migranten en meer recent boden zich ook afgevlode mijnwerkers op de arbeidsmarkt aan. De situatie van deze groepen vertoont een aantal gemeenschappelijke kenmerken, maar ook verschillen, niet in het minste voor wat hun positie op de arbeidsmarkt betreft. Uit de ervaringen van de schakelopleidingen

krijgen we daarover een aantal concrete indicaties. Zo werd reeds eerder verwezen naar de weinig realistische eisen en verwachtingen van de vrouwen ten aanzien van arbeidsmogelijkheden. Migranten, zeker wanneer ze de taal niet voldoende machtig zijn, hebben een dubbele handicap: het migrant zijn op zich heeft in vele gevallen een negatief imago voor gevolg en de onvoldoende taalbeheersing maakt ook elke beroepsopleidingsinterventie erg moeilijk. Anderzijds heeft het migrantenproject in Houthalen erg positieve ervaringen met de motivatie en leerbereidheid van deze groep. Ook de ex-mijnwerkers hebben een aantal eigen kenmerken; niet in het minst valt op dat ze in het zoeken en beoordelen van arbeidskansen de vergelijking met de relatief goed arbeidsvoorwaarden van het werken in de mijn (voorlopig) blijven hanteren.

In deze poging om een wat meer gedifferentieerd beeld te schetsen van de doelgroep van de schakelopleidingen, zijn nog heel wat zaken niet aan de orde gekomen. De bedoeling ervan was niet exhaustief te zijn, maar de verscheidenheid in de groep aan te geven en vandaar ook de noodzaak voor een differentiëring in aanpak aan te tonen. We pleiten er dan ook -misschien wat voortijdig in dit rapport- om elke interventie met werklozen door een degelijke intake te laten voorafgaan als basis voor een oriëntatie naar een aangepaste strategie.

2.

Het feit dat er in de werkzoekendenpopulatie en in het bijzonder in de groep langdurig werklozen een belangrijke oververtegenwoordiging is van de lage scholingsniveaus, heeft de laatste jaren aanleiding gegeven tot een sterke nadruk op een opleidingsbenadering van deze groep. Deze benadering wordt verantwoord op basis van de steeds hoger wordende eisen van het bedrijfsleven inzake de opleiding en de kwalificaties van werknemers. Bij deze benadering kunnen echter een aantal bedenkingen worden geplaatst.

In de literatuur over problemen op de arbeidsmarkt en de aansluiting tussen onderwijs en arbeid. Dikwijls wordt de aandacht getrokken op

twee paradoxen: enerzijds is de gemiddelde scolarisatiegraad van de bevolking steeds hoger en toch zijn er steeds groeiende klachten over onvoldoende scholing van de werknemers; anderzijds zitten we in een periode van hoge werkloosheid en toch wijst het bedrijfsleven op het bestaan van onervulbare vacatures. Wanneer men deze paradoxen analyseert, dan blijkt dat een aantal problemen op de arbeidsmarkt gedeeltelijk artificieel zijn.

Wat men immers ook vaststelt, is een overvraging van de potentiële werknemer bij de aanwerving, waarbij de gevraagde kwalificaties dan duidelijk hoger liggen dan deze die door de taak vereist worden. Deze overvraging wordt dikwijls verantwoord op basis van flexibiliteit en verdere opleidbaarheid van de werknemer in functie van het verdere ontwikkelingsplan van het bedrijf. Maar er zijn ook andere verklaringen te geven: wie minstens tot 18 naar school is gegaan en bovendien door het behalen van een diploma blijkt heeft gegeven van zijn mogelijkheid tot inpassing in een systeem en van de capaciteit om theoretische inhouden en praktische vaardigheden te verwerven, zal allicht als potentiële werknemer een bekwamer en betrouwbaarder imago hebben dan de voortijdige schoolverlater. Hoe men deze overvraging ook interpreteert, het gevolg is in ieder geval hetzelfde: binnen het beschikbare werkgelegenheidspakket heeft een verdringing plaats van de lagergeschoolden door hogergeschoolden. Wat vaak minder zichtbaar is, is de niet te onderschatten en de kwalificerende onderbenutting van deze hogergeschoolden. Voor de laaggeschoolden blijft dan een beperkt pakket van arbeid, vooral op de zogenaamde 'secundaire' arbeidsmarkt, met weinig interessante arbeidsinhoud en arbeidsvoorwaarden. Vanuit die vaststellingen kan men zich dan ook de vraag stellen of scholingsniveaus, als criterium voor aanwerving, niet een steeds relatiever gegeven zijn geworden.

Er wordt ook op gewezen dat een situatie van laagconjunctuur onder andere voor gevolg heeft dat de arbeidswereld minder in opleiding investeert. Wanneer vraag en aanbod kwantitatief in evenwicht zijn, ligt de oplossing voor een kwalitatief tekort van de werknemer voor de hand: het

bedrijf zorgt zelf voor de nodige opleiding, die kan gaan van een korte on-the-job-training tot een formele en langer durende opleiding. In een situatie van laagconjunctuur met een aanbodsoverschot, kan deze investering aan opleiding verminderd worden door hogergeschoolde werknemers aan te werven die slechts een minimale introductie nodig hebben, en/of door de noodzaak aan opleiding, met de daaraan verbonden kosten, in de mate van het mogelijke aan andere instanties toe te wijzen: het onderwijs en de verschillende beroepsopleidingssystemen. Gezien de beschikbaarheid van hoger opgeleiden en mensen met beroepservaring, richten deze bijkomende opleidingen zich vooral op bij-, her- en omscholing. Voor de laaggeschoolden stelt het probleem zich dikwijls anders: de deelname aan naschoolse opleidingssystemen is in de feiten vaak een verlate en vervangende vorm van initiële beroepsopleiding, die men normaal al in het onderwijs had moeten verwerven. Door het soms rommelige schoolverleden, door een gebrek aan ervaring, door het vervagen of het verdwijnen van de ooit verworven kennis en vaardigheden, is het niet zelden 'herbeginnen' geblazen. Op dit thema zullen we straks verder doorgaan, wanneer we de grenzen van opleidbaarheid van laaggeschoolden onderzoeken.

We stoten op een belangrijke conclusie voor de thematiek van de opleidingsstrategieën: verdere opleiding van de laagstgeschoolden kan maar een relatief effect sorteren, wanneer het beschikbare werkgelegenheidspakket kwantitatief niet verruimt. De werkloosheidsproblematiek van laaggeschoolden moet dus in de eerste plaats zeker benaderd worden vanuit een kwantitatieve invalshoek. Van maatregelen kan men dan ook verwachten dat zij hieraan niet voorbij gaan. De inmiddels sloganesk geworden uitspraak 'opleiding schept geen werk' en de vaststelling dat opleidingsstrategieën voor laaggeschoolden wel de individuele concurrentiekracht kunnen verhogen maar geen collectieve oplossing brengen voor het probleem, moeten echter nog altijd als waar worden beschouwd.

Met deze bedenkingen willen we vooral de opleidingsbenadering als oplossing voor de werkloosheidsproblematiek van laaggeschoolden, vanuit het perspectief van de arbeidsmarkt, relativiseren. Er zijn uiteraard ook andere, sociale en vormende perspectieven om deze benadering te evalueren.

3.

Een andere bedenking raakt meer fundamenteel de eigenheid van de groep zelf: in hoeverre zijn de laaggeschoolden nog verder opleidbaar? De bedoeling van deze vraag is allerminst een negatieve beoordeling van de groep te geven wat zijn intellectuele en technische capaciteiten betreft, maar een realistisch denkkader te scheppen. Laaggeschoold blijkt trouwens vaak een moeilijk hanteerbaar begrip, omdat het niet altijd de lading dekt: een wat ouder iemand met niet méér dan lager onderwijs maar een flinke dosis beroepservaring, kan in vele gevallen waarschijnlijk zeer goed de vergelijking met een jongere, die nu technisch onderwijs heeft afge maakt, doorstaan.

Ervaringen in en buiten de schakelopleidingen wijzen uit dat een gedeelte van de bereikte groep -en dit houdt al een zekere positieve selectie in- goed in staat is bijkomende kennis en vaardigheden op te doen en/of voorbereid te worden op een meer intensieve opleiding, waarvan men kan verwachten dat ze tot een goed einde wordt gebracht. Voor een gedeelte van de groep ligt dat echter anders: om allerlei redenen blijken ze moeilijk in staat nieuwe vaardigheden en kennis aan te leren en men ziet voor hen ook geen directe kansen om succesvol een verdere opleiding af te werken. Deze vaststelling moet binnen het juiste kader gezien worden, met name de schakelopleiding als kortlopende interventie.

Het lijkt ons hier de aangewezen plaats om even stil te staan bij het fenomeen van de laaggeschooldheid. Laaggeschoold zijn is quasi nooit het gevolg van een bewuste keuze om op een voortijdig moment en zonder diploma de school vaarwel te zeggen. De oorzaken ervan kunnen onder andere gezocht worden in persoonlijke factoren zoals intelligentie en specifieke situaties. Hoe negatief het ook kan overkomen om een bepaalde groep van de laaggeschoolden intellectueel minder begaafd te noemen, in de feiten wordt men er wel mee geconfronteerd. De vaak gehoorde bewering dat dit gecompenseerd wordt door goede manuele vaardigheden en technische capaciteiten, wijst zich in de praktijk niet steeds uit. Ook in het beroepsonderwijs blijkt dit uit de ervaring. Uit een eigen onderzoek

bij jonge laaggeschoolde werklozen konden we vaststellen dat er ook een andere typische situatie bestaat: de plotse noodzaak aan de aanwezigheid van de jongere thuis, bij overlijden of scheiden van ouders bijvoorbeeld. De nood aan een kostwinner, de zorg voor het huishouden breken dan abrupt de schoolloopbaan af. Deze mensen blijken vaak wel gemotiveerd om later de draad weer op te nemen, al ontbreekt het hen soms aan een degelijk basisniveau om dit ook zonder moeilijkheden te kunnen doen.

Maar méér nog dan dergelijke persoonlijke factoren speelt de sociale herkomst, het milieu waaruit mensen komen, een indringende rol in het verloop van een schoolloopbaan. Vanaf de aanloop doen zich bij kinderen uit het arbeidersmilieu duidelijk véél meer problemen voor op school, in de zin van lagere prestaties, zittenblijven, minder gewaardeerde en gefundeerde studiekeuzes bij de overgang naar het secundair onderwijs, om dan na enkele jaren in het technisch en meestal het beroepsonderwijs de school te verlaten. Het milieu waaruit deze kinderen komen heeft hen, in vergelijking met kinderen uit hogere milieus, minder voorbereid op en gestimuleerd voor het schoolse gebeuren, dat niet georiënteerd is op hun (arbeiders)cultuur. In de omgeving vinden ze vaak ook weinig voorbeelden van hogere scholing.

Deze impact van de sociale herkomst blijkt zelfs sterker dan deze van de intellectuele mogelijkheden of de schoolprestaties. Het gevolg ervan is dat deze jongeren als laaggeschoolden op de arbeidsmarkt terecht komen. Waar ze het vroeger niet zo moeilijk hadden om aan de slag te kunnen en waar ze ook de mogelijkheid hadden om zich door het werken zélf te kwalificeren, verhinderen hun lage opleidingsniveau en hun gebrek aan ervaring hen nu zich op de arbeidsmarkt goed te kunnen handhaven. De minimale bagage waarmee ze door het schoollopen zijn uitgerust, vormt bij een gedeelte van hen een zeer wankel basis om verdere opleiding op te bouwen, vooral wanneer ze al langer van school en werkloos zijn.

Democratiseringsacties zijn in de laatste decennia in staat geweest een beweging op gang te brengen met een aantal positieve effecten als resul-

taat. De toegang tot doorstromingsrichtingen in het secundair onderwijs en ook deze tot het hoger onderwijs zijn in de loop der jaren voor kinderen en jongeren uit de zogenaamde lagere sociale klassen relatief zeker verbeterd. Er zijn echter nog heel wat mogelijkheden om de verschillen in participatie aan het onderwijs tussen de verschillende sociale klassen te nivelleren, met een preventieve aanpak die vooral in het onderwijs moet gevoerd worden. Daarvoor kunnen concrete suggesties geleverd worden, maar de effecten daarvan kunnen in ieder geval maar op langere termijn verwacht worden. Dat leidt ons tot de overtuiging dat er op korte termijn in de scholingsstructuur van het aanbod op de arbeidsmarkt niet zoveel veranderingen kunnen worden verwacht; voor de laagste scholingsniveaus blijft het vooral afwachten of de verlenging van de leerplicht niet alleen een effect zal hebben op de duur van de schoolloopbaan, maar ook op een reële verhoging van het kwalificatieniveau. En nogmaals moeten we hieraan een sloganmatige conclusie toevoegen: de algemene verhoging van het scholingsniveau kan het bestaan van een laagste groep niet bestrijden.

De conclusies die uit een reflectie op deze doelgroep van laaggeschoolden kunnen getrokken worden, zijn o.i. zeer relevant ten aanzien van een concept van opleiding voor laaggeschoolden. Te onthouden lijkt ons dat het effect van een opleidingsbenadering ten aanzien van de werkloosheidsproblematiek van laaggeschoolden om verschillende redenen niet anders dan beperkt kan zijn. Een eerste reden is te zoeken bij de evolutie aan de vraagzijde, waarbij vooral het kwantitatieve onevenwicht tussen vraag en aanbod een rol speelt en fenomenen als verdringing de legitimatie van opleiding voor laaggeschoolden als een collectieve benadering in vraag stellen. Een tweede reden is te zoeken in kenmerken van het aanbod, waarbij men de mogelijkheden tot opleidbaarheid van de laaggeschoolden niet mag overschatten. Factoren als de invloed van het sociale milieu zijn niet oppervlakkig en voor strategieën blijkbaar erg resistent, zodanig dat we ze als een structurele belemmering in de verwezenlijking van een opleidingsbenadering moeten zien. Voor verdere opleidingen dient men zich te realiseren dat het voor velen uit deze groep dan ook gaat om een eerste of vernieuwde initiatie in een beroep of beroepenveld.

Waarschijnlijk lijkt dit een pessimistische en weinig constructieve analyse ten aanzien van de voorliggende thematiek. We hebben de lezer echter gewaarschuwd: deze eerste hoofdstukken willen vooral, misschien wat overvloedig, de beperkingen van het concept aantonen. Er zijn evenwel ook heel wat positieve indicaties uit te halen, die we vooral in het laatste hoofdstuk aan bod zullen laten komen.

2. DE DOELSTELLINGEN: SCHAKELEN NAAR OPLEIDING EN WERK

De doelstelling van de schakelopleidingen is laaggeschoolden na afloop van de opleiding effectief aan het werk te hebben of te oriënteren naar een vervolgopleiding. De haalbaarheid van deze doelstellingen wordt, zoals in de vorige paragraaf aan bod kwam, in zekere mate bepaald door de kenmerken van de doelgroep, maar daarnaast en misschien zelfs bij uitstek door de beschikbaarheid van zowel tewerkstellings- als opleidingsmogelijkheden.

1.

We beginnen met de opleidingsmogelijkheden. Wanneer men de soms lijvige inventarissen en 'wegwijzers' voor volwasseneneducatie ter hand neemt, krijgt men het beeld van een veelheid en variatie in oriëntatiemogelijkheden. Onderzoeken bij werklozen tonen aan dat verrassend veel werklozen in de periode na het schoolverlaten aan bijscholing hebben gedacht. In het vorige evaluatie-onderzoek bleek 44% van de cursisten aan de schakelprojecten vroeger ooit aan één of ander opleidingssysteem deelgenomen te hebben; de meesten echter braken, om verschillende redenen, de opleiding na korte tijd af. In een follow-up van de ex-cursisten van 1984 en 1985 bleek ruim 10% opnieuw aan een opleiding bezig, zij het dat er daarnaast nog een aantal kandidaten voor de R.V.A.-Beroepsopleiding waren, wiens dossier nog niet was afgehandeld of wiens opleiding nog niet was gestart. In de werkelijkheid blijken de reële mogelijkheden voor laaggeschoolden dan ook eerder beperkt en moet de analyse van hun bijscholingsproblematiek evenzeer de systemen als de motivatie van de individuen in vraag stellen.

De R.V.A. Beroepsopleiding is de opleidingsvorm die om een aantal redenen het beste beantwoordt aan de kenmerken en de opleidingsbehoefte van de doelgroep. Het gaat om een arbeidsmarktgericht systeem, dat zich soepel aan de veranderende bedrijfsvragen kan aanpassen en in vele gevallen reëel perspectief kan bieden op werk. De opleiding is geconcentreerd in de tijd, overzichtelijk in duur, flexibel wat de inhoud en methode betreft, praktijk- en bedrijfsgericht. Er is een stevige controle op de aanwezigheid en de vorderingen, en de voordelen van het statuut van cursist (40 fr bruto uurpremie bovenop de uitkering en tussenkomst in de verplaatsingskosten) kunnen een extra-stimulus bieden. De opleiding en de finaliteit waarop ze uitgaat, zijn door de werkgevers gekend en krijgen algemeen een zeer positieve waardering.

Ondanks het feit dat er interesse voor bestaat en heel wat deelnemers een aanvraag doen, is de doorstroming vanuit de schakelopleidingen naar dit systeem relatief klein. Dit kan door verschillende factoren verklaard worden.

Een eerste verklaring is te zoeken in kenmerken van de kandidaten: ze slagen dikwijls niet in de testen die aan de opname vooraf gaan. Hun basisniveau blijkt nog te laag om daadwerkelijk voor de opleiding in aanmerking te komen. Een tweede verklaring is de soms lange wachttijd voor ze effectief kunnen starten; de mogelijkheid van een tewerkstelling, hoe beperkt ook in perspectief, is van aard om de aanvankelijke motivatie voor de opleiding snel weg te nemen. In de Limburgse schakelopleidingen wijst men ook op het feit dat afgevlode mijnwerkers prioriteit krijgen voor deelname, wat de mogelijkheden voor de schakelopleidingen en vooral de 'gewone' werkzoekenden veelbaer zou verkleinen. Een derde verklaring gaat hoofdzakelijk op voor de vrouwen: bij hen leeft de vaak onrealistische wens om in de tertiaire sector aan de slag te gaan, maar voor deze opleidingen is de afstand tussen wat ze kunnen en wat gevraagd wordt in de meeste gevallen duidelijk te groot. In de secundaire sector is het aantal opleidingen waarvoor ze op basis van hun niveau wél in aanmerking komen, erg beperkt. De wenselijkheid om hen 'roldoorbrekende' opleidingen te laten volgen, werd vooral in de experimenteerfase van

de schakelopleidingen vaak aan de orde gesteld. In de praktijk bleek dit echter weinig te stroken met hun interesse en cultuur en bovendien kan men hen dan nog geen garanties bieden voor wat tewerkstelling betreft. Een bijkomende verklaring, die in de getuigenissen van begeleiders doorklinkt, en verderop in de nota aan bod komt, is de eerder negatieve attitude van de verantwoordelijken voor de beroepsopleiding tegenover het doelpubliek van de schakelopleidingen. Hierdoor wordt het ook moeilijk een (zij het officieuze) positieve discriminerende instelling te verwachten. Het moet evenwel ook gezegd dat in een aantal opleidingen de samenwerking tussen schakelopleiding en R.V.A.-Beroepsopleiding goed tot uitstekend blijkt.

Het Onderwijs voor Sociale Promotie wordt meestal als tweede in de rij van opleidings-schakelmogelijkheden vernoemd. De voordelen van dit systeem zijn dat het geografisch goed gespreid is, een lage drempel heeft, een variëteit van opleidingen aanbiedt, zowel in de secundaire als in de tertiaire sector, met verschillende niveaus. Het systeem is erg bekend en deelname eraan wordt meestal positief gewaardeerd. Op organisatorisch niveau heeft het een aantal nadelen: het is administratief eerder stroef en kan de veranderingen in de arbeidswereld, ook en vooral plaatselijk, niet snel en soepel volgen. Het K.B. 461 heeft hiervoor wel enige mogelijkheid geschapen: scholen kunnen nu, wanneer het S.T.C. een positief advies verleent, gemakkelijker en sneller een nieuwe afdeling inrichten. Ook voor het individu zijn er belangrijke nadelen aan verbonden: de opleiding is meestal van lange duur en men moet rekenen op een aangehouden inspanning van enkele jaren om een getuigschrift te kunnen behalen. Cursussen starten aan het begin van het schooljaar, zodat tussen het beëindigen van een schakelopleiding en het aanvatten van de cursus al snel enkele maanden liggen. De methode is vaak schools en spreekt deze groep minder aan. Het regelmatig volgen van de lessen en het deelnemen aan de examens wordt minder gevolgd en gestimuleerd en er is geen specifieke opvang voorzien van moeilijker groepen. Van de deelnemers aan de eerste projecten die bijscholing volgden, was de helft ooit met een cursus in deze onderwijsvorm gestart, maar na vrij korte tijd was

het overgrote deel weer gestopt en slechts uitzonderingen waren erin geslaagd een getuigschrift te behalen.

Er zijn binnen het O.S.P. een aantal vormen die wel meer aangepast zijn aan de kenmerken van dit publiek, zoals deze die werken met een modulair systeem van kapitaliseerbare eenheden en de meer intensieve kortlopende opleidingen, maar deze zijn in veel mindere mate verspreid. De lessen grijpen meestal 's avonds plaats, terwijl de werklozen overdag vrij zijn; voor deelnemers die op het openbaar vervoer zijn aangewezen, kan de verplaatsing voor moeilijkheden zorgen. De finaliteit van het O.S.P. heeft ook niet de tewerkstellingsbelofte in zich, die men van de R.V.A.-Beroepsopleiding wel kan verwachten.

Dat de doorstroming van de schakelopleidingen naar het O.S.P. relatief klein is, ligt dan ook in de lijn van de verwachting. Vooral vrouwen zijn in dit systeem geïnteresseerd, omdat de organisatie 's avonds vaak wel aansluit bij hun dagstructuur. Maar de opleidingen die zij kiezen, kunnen moeilijk als een arbeidsmarktgerichte keuze worden beschouwd: het volgen van een leergang snit en naad of een kookcursus is meer bedoeld om de vaardigheden voor eigen gebruik thuis bij te werken.

Een derde systeem dat met de twee vorige vaak in één adem wordt genoemd, is de Voortdurende Vorming van de Middenstand. Gezien de leeftijd van de deelnemers aan de schakelopleidingen, refereert men dan meestal aan de tweede fase van het systeem, de patroons- of ondernemersopleiding. Ook hier zijn er voor- en nadelen. Voordelen zijn de brede waaier aan opleidingen die wordt aangeboden, de redelijke spreiding, de praktijkgerichte aard van de opleiding. De toelatingsvoorwaarden zijn echter nog te hoog: het aanvangsniveau is minstens A3, ofwel dient men de leertijd afgemaakt te hebben, ofwel heeft men een aantal jaren ervaring in een beroep. In principe is de patroonsopleiding afgestemd op het combineren van de opleiding met een werk, hoewel voor werklozen een oplossing gezocht kan worden in de vorm van een stage. Voor de doelgroep van laaggeschoolden heeft deze opleiding bovendien een

minder aangepaste finaliteit: slechts van uitzonderingen kan men aannemen dat zij in staat zijn op afzienbare termijn een zelfstandige vestiging te beheren. De vele voorbeelden van faillissementen omwille van een te bescheiden kapitaal en onvoldoende boekhoudkundige inzichten en vaardigheden zijn ook niet van aard om dit perspectief bij laaggeschoolden aan te wakkeren. De middenstandsvorming biedt ook een aantal kortlopende cursussen aan, maar deze zijn voor de gemiddelde groep relatief te duur en te kort om een stevige beroepsbasis te vormen.

In principe bestaat ook de mogelijkheid dat zij zich inschrijven voor de eerste fase van de Voortdurende Vorming, de leertijd, waarvoor geen maximumleeftijdsgrens wordt gehanteerd; deze is echter, voor de opleidingen waarvoor zij in aanmerking gekomen, vooral geconcipteerd op veel jongere deelnemers in het kader van de deeltijdse leerplicht. Bovendien duurt de opleiding lang en is ze financieel voor hen minder interessant. Doorstroming naar deze opleidingsvorm is in feite geen reëel perspectief voor de doelgroep en het wekt dan ook geen verwondering dat slechts een enkele uitzondering in dit systeem zijn schakel vindt.

Naast deze systemen bestaat nog wel een waaier van andere initiatieven, die zich echter vooral in de sfeer van het socio-cultureel vormingswerk situeren. Een aantal van de deelnemers vinden na een schakelopleiding in dit circuit hun gading, maar dit kan niet of nauwelijks beschouwd worden als een schakel naar de arbeidsmarkt. Eerder heeft dit voor de deelnemers de betekenis van een interessante dagactiviteit met een algemeen vormende of activerende waarde.

De balans van de mogelijkheden op het vlak van verdere opleiding is dus eerder negatief, tenminste wanneer de systemen geëvalueerd worden voor deze specifieke doelgroep. De effecten van de vorige cycli schakelopleidingen moeten dan ook in het juiste kader geëvalueerd worden: de cijfers zeggen meer over de karakteristieken van de doelgroep en de beschikbaarheid van schakelmogelijkheden dan over de werking van de schakelopleidingen zelf. De conclusies die hieruit moeten gehaald worden

zijn veelzijdig en betreffen niet alleen structuur en werking van de schakelopleidingen zelf, maar ook de vraag naar mogelijke heroriëntering en aanpassing van de vervolgopleidingen. Hierop gaan we in het laatste hoofdstuk van deze nota verder.

2.

De schakelmogelijkheden naar tewerkstelling zijn minder rechtlijnig te analyseren. Uit de follow-up van de vorige schakelopleidingen mag aangenomen worden dat ongeveer 35% van de deelnemers na afloop aan het werk is. Dit percentage schommelt, zowel tussen de verschillende regio's als tussen verschillende opleidingen in dezelfde regio. De centrale vraag die zich hier uiteraard stelt, is in hoeverre deze tewerkstelling als effect van de opleiding mag beschouwd worden. In 1986 heeft men getracht, naar aanleiding van een interne evaluatie, dit effect uit te zuiveren door een paarsgewijze vergelijking uit te voeren met een controlegroep en na te gaan wat het verschil was in beweging naar de arbeidsmarkt van deelnemers aan de schakelopleidingen en de spontane beweging van vergelijkbare werkzoekenden. Men schatte daarbij het extra-effect van de schakelopleiding op ongeveer 5%. Eén van de conclusies was dat deze netto-opbrengst moeilijk zonder meer aan de opleiding kan toegeschreven worden, maar ook dat evenmin kon bewezen worden dat het percentage tewerkstelling níét aan de opleiding zou te wijten zijn. De samenstelling van de controlegroep moest zich uiteindelijk op een aantal objectieve gegevens baseren, die, gezien de grote heterogeniteit van de groep laaggeschoolden, niet altijd de essentie van een individu weergeven. Dat het zo moeilijk blijkt om in een materie als deze kwantificerend te evalueren, is trouwens één van de bijkomende redenen waarom wij beslisten deze evaluatie-studie niet op een louter empirische wijze te voeren.

Net als bij de vraag over de schakelmogelijkheden voor verdere opleiding, moet ook voor de mogelijkheden naar tewerkstelling gekeken worden naar de haalbaarheid van de doelstelling. Dan komen we op het spoor van zowel een kwantitatief als een kwalitatief aspect. Men kan de tewerkstellingsmogelijkheden voor een bepaalde doelgroep kwantificeren, maar dit

is een complexe aangelegenheid. In onderzoek gebeurt dit bijvoorbeeld door de scholingsstructuur van de werknemers te analyseren. Deze benadering heeft echter als nadeel dat de leeftijdsfactor de resultaten sterk kan vertekenen, omdat een wat oudere werknemer met lager onderwijs (wat vroeger eerder regel dan uitzondering was) door de werkervaring een veel hogere kwalificatie heeft verworven. Men kan de scholingsvereisten van de functies onderzoeken zoals gebeurt voor onderzoek van de beroepsprofielen, maar dit is een uitermate arbeidsintensieve en tijdrovende bezigheid. Een derde mogelijkheid is de scholingsstructuur van de aanwervingen als uitgangspunt te nemen; in dat geval zit men veel dichterbij de realiteit, omdat de aanwerving de cruciale weerspiegeling is van de eisen van de bedrijfswereld. Maar in dat geval krijgt men een vertekend beeld, doordat deze eisen vaak hoger en zelfs veel hoger zijn dan het werk de facto vereist. De werkelijkheid achterhalen is dus niet zo makkelijk.

Op het kwantitatieve probleem lijken specifieke tewerkstellingsbeschermende en -verruimende maatregelen voor deze groep het antwoord, maar hiervan zou een andere groep van aanbieders op de arbeidsmarkt de nadelen kunnen ondervinden.

Op basis van het relatieve verschil dat de vergelijkende effectstudie (1986) tussen deelnemers en niet-deelnemers aantoonde, zou men kunnen veronderstellen dat het ongeveer stabiel effect dat door de schakelopleidingen wordt bereikt, ook een indicator geeft voor het normale absorptieritme van de arbeidsmarkt voor deze groep. Het belangrijke verschil en de betekenis van de schakelopleiding zou er kunnen in zitten, dat mensen aan het werk gingen, die er spontaan niet waren geraakt. Dit probleem van absorptieritme stelt zich trouwens voor het geheel van de R.V.A.-Beroepsopleiding: men stelt zich de vraag of een verhoging van de opleidingscapaciteit niet ten nadele zou gaan van het plaatsingseffect. Een mogelijke optie om het bereik en het effect van de schakelopleidingen te verhogen door het aantal inplantingen te multipliceren, moet dan ook rekening houden met de vraag of dit het absorptieritme niet zal overstijgen.

In het kader van de arbeidsmarktproblematiek van laaggeschoolden is het relevant te weten via welke kanalen normaal werk wordt gevonden. De R.V.A.-arbeidsbemiddeling blijkt maar één van die kanalen te zijn. Uit onderzoek blijkt dat een informeel netwerk van contacten met werkenden, binnen en buiten de familie, voor het vinden van een job een belangrijk gegeven is. Heel wat vrije banen voor laaggeschoolden worden immers niet langs een officiële procedure opgevuld, maar via wat men soms in deze kringen de 'tamtam' noemt. Een langer durende werkloosheid en ook een concentratie van werklozen binnen eenzelfde familie of kennissenkring, wat zich bij deze groep dikwijls voordoet, verlaagt dan de kansen om van deze werkmogelijkheden op de hoogte te geraken. In het vroegere evaluatie-onderzoek over de schakelopleidingen (1986) bleek, bij reconstructie van de beroepsloopbaan van de deelnemers en navraag over de wijze waarop ze aan de verschillende jobs waren geraakt, dat de Arbeidsbemiddeling een eerder kleine rol speelde in verhouding tot de informele kanalen, en dit vooral bij de eerste jobs, dus ook jaren geleden. Na langere werkloosheidsperiodes- en dus ook meer recent- bleek de Arbeidsbemiddeling wel een grotere rol te spelen in het vinden van werk. De betekenis van een schakelopleiding is dan onder andere ook, dat het de deelnemers terug in het circuit van 'arbeid' brengt en de activiteiten voor het zelf zoeken van een job, de kansen om door anderen op de hoogte te geraken van werk en nog meer specifiek om duidelijk onder de aandacht gebracht te worden van de arbeidsbemiddelaar, verhoogt of zou moeten verhogen. De Jobclubs zijn dan een voorbeeld van hoe dit ook op een semi-doe-het-zelf wijze kan gebeuren; het is echter te vroeg om de resultaten van dit interessante initiatief te beoordelen.

Uit de ervaringen van de schakelopleidingen, maar ook van andere binnen- en buitenlandse ervaringen met laaggeschoolden, blijkt echter ook dat een werking via de officiële kanalen van de arbeidsbemiddeling niet kan volstaan om deze schakeldoelstelling te vervullen. Een meer intensief en gericht zoekgedrag door de betrokkenen zelf, begeleid en aangevuld door hen die een verantwoordelijkheid voor deze groep opnemen, is blijkbaar noodzakelijk. Maar hieraan zit het risico vast, dat allerlei officieuze

arbeidsbemiddelingsactiviteiten het licht zien, wat niet alleen in strijd is met het monopolie van de R.V.A.-instantie op dit terrein, maar ook een onoverzichtelijk bemiddelingsbeeld met zich meebrengt. Ook de centra voor deeltijds onderwijs, het socio-cultureel vormingswerk, gemeentelijke initiatieven en initiatieven binnen het O.C.M.W. hebben, vanuit een feitelijke leemte die ze aanvoelen bij de officiële bemiddelingsdienst, een nood om zelf concrete contacten te nemen met bedrijven en zo hun laaggeschoolde leerlingen c.q. deelnemers aan werk te helpen.

De noodzaak van de Arbeidsbemiddeling om aan de vraag van de bedrijven naar arbeidskrachten tegemoet te komen met valabele en zo snel mogelijk inzetbare kandidaten, maakt dat een selectie binnen de werkzoekenden-groep voor de hand ligt. De (intussen ongedaan gemaakte) toekenning van de G- en R-codes aan de individuen in het werkzoekendenbestand om de kwaliteit van de bemiddelbaarheid aan te geven, is een illustratie van de efficiëntie die men bij de bemiddeling wil nastreven. Het is een begrijpelijke en logische werkwijze om een serieus aandeel van de arbeidsmarkt te kunnen behouden. Het instrumentarium en de middelen die de Arbeidsbemiddeling daarentegen ter beschikking staan om meer specifiek en intensief voor deze groep van werkzoekenden te bemiddelen, een taak die ook in de statuten staat ingeschreven, is eerder beperkt. Velen uit de doelgroep kunnen gedefinieerd worden als 'moeilijk plaatsbaren', terwijl de middelen voor deze plaatsingen beperkt zijn en niet altijd even efficiënt kunnen aangewend worden. Andere wettelijke instrumenten, zoals tewerkstellingsbevorderende maatregelen (K.B. 498, art. 155 quater bij de gemeente, art.60 par.7 bij het O.C.M.W., ...) kunnen uiteraard de aantrekking van werkgevers om een 'gesubsidieerd' werknemer in dienst te nemen vergroten, maar de 'verkoop' van mensen met deze maatregel vergt een individuele en intensieve benadering van de werkgever. De kennis van deze maatregelen is niet bij iedereen die bemiddelt verspreid; bovendien wijst de ervaring uit dat bedrijven er ook niet altijd op uit zijn om deze maatregelen te gebruiken, gezien de veelheid en ondoorzichtigheid ervan, de administratieve rompslomp en het niet gegarandeerde voordeel wanneer de vergelijking wordt gemaakt met het verwachte betere rende-

ment van de normaal aangeworven werknemer. Een specifieke aandacht voor het bemiddelen van moeilijker groepen zoals de laaggeschoolden, zou zeker ook een groter en meer gespecialiseerd contingent van arbeidsbemiddelaars vergen.

Op concreet niveau blijkt de relatie tussen de schakelopleidingen en de arbeidsbemiddeling nochtans heel belangrijk. Wanneer de contacten tussen beide instanties goed zijn, is de kans groot dat bij aangepaste vacatures ook of vooral aan deelnemers van de schakelopleidingen wordt gedacht. In een aantal opleidingen bestaat dergelijke goede verhouding, bij andere niet. Bij deze laatste ondervindt men dat de beoordeling door de arbeidsbemiddeling van de deelnemersgroep van die aard is, dat ze niet als potentiële en mogelijk valabele kandidaten voor bemiddeling worden beschouwd. Dit kan terecht het gevolg zijn van de kenmerken van deze groep, maar ook, zo blijkt, van een eerder algemene negatieve ingesteldheid ten aanzien van deze groep. Ook goede contacten met bedrijven vanuit de schakelopleiding kunnen de kansen op plaatsing achteraf vergroten, maar het lijkt ons voor een heldere en werkzame structuur niet te verantwoorden om de opleidingstaak van de schakelopleidingen te gaan mengen met het systematisch uitbouwen van een bemiddelingstaak.

De conclusies van deze bedenkingen naar de schakelopleidingen zijn dubbel. Enerzijds moet de haalbaarheid van de schakeldoelstelling op het vlak van tewerkstelling gerelativeerd worden, omdat de schakelopleiding op zich niets kan veranderen aan de geldende arbeidsmarktwetten en -gewoonten, noch aan de omvang van het beschikbare werkgelegenheidspakket. Anderzijds, op een meer concreet niveau, blijkt het wenselijk en noodzakelijk om aan de schakelopleiding een intensieve bemiddeling te koppelen, zij het dat dit niet aan de verantwoordelijkheid van de schakelopleidingen kan toegevoegd worden. Hierop gaan we verder in de conclusies en voorstellen.

3. PROBLEMEN BIJ DE SCHAKELOPLEIDINGEN ZELF

In dit hoofdstuk zoeken we naar de beperkingen die een initiatief als een schakelopleiding ontmoet bij het verwezenlijken van zijn doelstellingen. Zowel bij de doelgroep zelf als bij de beschikbaarheid en haalbaarheid van schakelmogelijkheden worden we met een aantal van die beperkingen geconfronteerd. Een derde pijler zijn de schakelopleidingen zelf: vooral in de structuur kunnen factoren gevonden worden, die het realiseren van de doelstellingen belemmert. In dit deeltje gaan we hierop eerder algemeen door, terwijl dit in het volgende hoofdstukje meer concreet wordt geïllustreerd.

In de voorbereiding van deze evaluatiestudie namen we uiteraard het rapport van het vorige onderzoek weer ter hand. Een aantal van de conclusies die in dit rapport staan vermeld, blijken twee jaar later nog erg actueel.

1.

Eén van de vaststellingen die toen als een belangrijk knelpunt werd geïdentificeerd, is het feit dat de schakelopleidingen onvoldoende waren geïntegreerd in de duidelijke en herkenbare structuur van de R.V.A. In deze studie moet dit opnieuw worden bevestigd, zij het dat door de evolutie in de voorbije jaren het knelpunt duidelijker omlijnd kan worden. Met deze vaststelling wordt niet alleen verwezen naar formele aspecten, maar vooral naar de impact van de structurele onduidelijkheid op het geheel van de haalbaarheid van het concept.

Voor een aantal zaken is de schakelopleiding een duidelijk onderdeel van de R.V.A.- structuur. De schakelopleiding wordt aangehecht aan het plaatselijk S.T.D., de projectleiders en begeleiders zijn verantwoordelijk verschuldigd aan de plaatselijke directie en voor wat administratie, financiële werking en andere regelingen betreft hiervan afhankelijk. De werving voor het project verloopt via een officiële weg en de deelnemers worden erkend als B.O.-cursist, wat hen ook de voordelen van dit sta-

tuut oplevert. Voor de mijnwerkers wordt de schakelopleiding zelfs erkend om in aanmerking te komen voor de opleidingspremie.

Naast een aantal nadelen van het verbonden zijn aan een grote structuur, wat onvermijdelijk uniforme regelingen op verschillende vlakken met zich meebrengt, kunnen van een dergelijke inbedding ook heel wat voordelen verwacht worden. Binnen de structuur waarin wordt gewerkt, is immers ook een apparaat voor bemiddeling, en een uitgebreid netwerk van beroepsopleidingen is aanwezig. Door middel van het T. Interim Vlaanderen is de R.V.A. zelfs potentieel werkgever. De verwezenlijking van de schakeldoelstelling kan theoretisch optimaal gegarandeerd worden.

Maar in feite is de schakelopleiding geen officieel onderdeel van de R.V.A.-structuur. Totnogtoe blijft het een activiteit voor een specifieke doelgroep, die zolang van beleidswege middelen en mankracht ter beschikking kunnen worden gesteld en de doelstellingen van de beroepsopleiding in het algemeen niet in het gedrang worden gebracht, optimaal wordt uitgevoerd. Dit heeft als consequentie dat de samenwerking van de schakelopleiding met de andere diensten niet formeel en definitief is geregeld. In een nota van het Hoofdbestuur aan de S.T.D.'s wordt er wel op gewezen dat het de taak is van de projectleider om deze diensten om hun bijzondere medewerking te verzoeken voor het realiseren van de schakelfunctie.

Die contacten met de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding zijn inderdaad aanwezig en op de éne plaats beter en intensiever dan op de andere plaats. De kwaliteit van de verhouding hangt dan af van persoonlijke factoren als de figuur van de projectleider en de figuur van de arbeidsbemiddelaar of een verantwoordelijke voor de beroepsopleiding. Belangrijk is de beeldvorming van deze laatste personen of instanties ten aanzien van het project. Maar deze beeldvorming wordt ook in de hand gewerkt door factoren die het persoonlijk niveau overstijgen.

Ook nu wordt, net als in 1986, door de projectleiders gewezen op de soms negatieve houding ten aanzien van de schakelopleidingen en hun publiek. Voor deze ingesteldheid geeft men een aantal verklaringen.

Een eerste en cruciale verklaring is het gebrek aan continuïteit en perspectief van de schakelopleidingen. Ze werden aanvankelijk van cyclus tot cyclus, soms voor iets langere tijd verlengd, en ook nu is de toekomst zelfs op korte termijn allesbehalve duidelijk. Hoewel er een expliciete nadruk van het beleid op de problematiek van vooral langdurig en laaggeschoolde werklozen kan aangetoond worden, blijft het toch wachten op de accenten die datzelfde beleid ook effectief bij de besteding van de middelen zal leggen. Niet in het minste heeft dit zijn weerslag op de statuten van het personeel: van een 'normaal' statuut in de eerste experimenten over B.T.K.'s van kortere of wat langere duur, zijn ze nu tewerkgesteld met het statuut van tewerkgestelde werkloze. Het effect van dit statuut gaat veel verder dan de persoonlijke demotivatie die men er op het eerste gezicht aan toeschrijft.

In de eerste plaats is er het grote personeelsverloop. Vooral de mannelijke technische krachten, voor wie de situatie op de arbeidsmarkt er relatief goed tot zeer goed uitziet, grijpen de eerste de beste kans om het project te verlaten. Noch het statuut, noch de eraan gekoppelde honorering zijn van aard om te kunnen concurreren met wat zich in het privé-circuit of zelfs in het onderwijs aandient. De begeleiders beoordelen het werk als een taak die niet alleen beroep doet op een aantal beroepsbekwaamheden maar de volledige persoon opslorpt, als een moeilijke taak. Het blijkt dan ook erg moeilijk om dergelijke krachten te recrutereren, zeker wanneer men niet alleen een technische bekwaamheid maar ook nog didactische en relationele kwaliteiten vereist. Voor andere begeleiders ligt het verloop lager, maar het is toch aanwezig. Men gewaagt van een verloop van gemiddeld 55% op een jaar, voor sommige schakelopleidingen loopt dit zelfs op tot 70%. Dit grote verloop heeft een belangrijk effect op een coherente uitwerking van een project en op een efficiënte werking van het team. Het wekt dan ook geen verwondering, wanneer bij de

bevraging van de projectleiders zelf, een duidelijke verbetering van het statuut als eerste op het verlanglijstje staat. Ze wijzen trouwens op de nogal paradoxale situatie dat zijzelf als hoger opgeleide werkloze de waarde van verdere opleiding voor de laaggeschoolden moeten bewijzen.

In de tweede plaats geven dit gebrek aan perspectief en het statuut van de verantwoordelijken aan de schakelopleiding in zijn geheel een eerder onstabiel karakter. Heeft het zin energie te investeren in het uitbouwen van een min of meer geformaliseerde verhouding, wanneer één van de partners op elk moment kan verdwijnen? En verwijst het statuut van de projectleider ook niet naar het feit dat men te maken heeft met iemand die het zelf niet heeft kunnen maken? Omwille van deze onstabiele situatie en hun statuut, hebben de projectleiders dan ook een zwakke onderhandelingspositie. In de organisationele theorieën vinden we hiervoor vele verklaringen. Er is niet alleen geen bevoegdheid maar zelfs geen evenwaardigheid om de vraag naar erkenning en samenwerking te legitimeren. Ook voor de technische begeleiders ten aanzien van de instructeurs in de beroepsopleiding geldt dit verschil.

Een tweede cruciaal punt in de beeldvorming over de schakelopleidingen is de doelgroep waarmee de schakelopleidingen werken. Voor wat de beroepsopleiding betreft, verschilt dit publiek op een aantal punten van de 'klassieke' cursisten waarmee men in de beroepsopleidingen te maken heeft, onder andere naar een aantal uiterlijke kenmerken en gedrag. Dit verschil wordt als een negatief verschil geïnterpreteerd. Men heeft gauw het idee dat ze minder gedisciplineerd zijn, minder capaciteiten hebben en men waardeert ze dan ook minder dan de gewone cursist. Die indruk kan soms terecht zijn. Maar de contacten zijn echter soms erg partieel, zodat de kans bestaat dat de indruk die men op een moment of over een beperkt aantal deelnemers opdoet, veralgemeend worden tot het geheel van de doelgroep. Het gevolg daarvan is een minder positieve instelling ten aanzien van de deelnemersgroep in zijn geheel als potentiële cursisten. Voor de arbeidsbemiddeling geldt dan eigenlijk dezelfde redenering.

Een derde cruciaal punt in de beeldvorming tenslotte, is de toch wel andere wijze van werken. Zeker in de eerste fase van de projecten, toen men veel meer de nadruk legde op een projectmatige aanpak, was het verschil met de werking van de beroepsopleiding groot. Hoewel niet altijd juist, is het begrijpelijk dat de werking toen een weinig systematische en weinig efficiënte indruk gaf. In deze werking is intussen veel veranderd, maar er blijven een aantal verschillen bestaan, die precies op basis van de kenmerken en behoeften van de groep verantwoord kunnen worden. Een aantal 'omstaanders' hebben echter hun beeld over de schakelopleidingen ondanks deze evolutie niet veranderd. Er is dus duidelijk behoefte aan goede en degelijke informatie over de doelstellingen en werkwijze van het project.

Met het feit dat de schakelopleidingen geen echte en duidelijke plaats innemen in het geheel van de R.V.A., gaan dus duidelijk heel wat minder gunstige fenomenen gepaard. Een duidelijke synthese maken is moeilijk, omdat we met een kluwen van oorzaken en de gevolgen te maken hebben. Het gebrek aan perspectief heeft een slecht statuut als gevolg, met niet alleen persoonlijk minder prettige effecten; het wordt ook moeilijk om inhoudelijke continuïteit te garanderen, zowel op het vlak van het personeel als van de werking. Door het instabiele karakter is het moeilijk om vanuit de schakelopleidingen een geformaliseerde samenwerking op te bouwen met de andere instanties binnen de R.V.A. en wordt een afstandelijke en zelfs negatieve beeldvorming in stand gehouden. Hierdoor worden de kansen op doorstroming van de deelnemers belemmerd en dus ook de schakeleffecten gehypothekeerd. Dit laatste heeft dan opnieuw een negatieve invloed op verdere mogelijkheden van continuering, enzovoort, enzovoort.

In deze uiteenzetting hebben we de meest negatieve situatie als uitgangspunt genomen. Het dient ook gezegd, dat de niet officiële samenwerking op een aantal plaatsen toch zeer goede samenwerkingsverbanden en effecten oplevert. Maar een systeem wordt meestal beoordeeld op haar zwakste schakels, die de sterkte van het geheel bepalen. Het is in ieder geval

duidelijk dat een eventuele heroriëntatie zich niet op veranderingen van één aspect van de opleiding kan baseren. Zowel de doelgroep als de doelstellingen, de structuur en het statuut hangen met elkaar samen. In een voorstel moet dan ook gezocht worden naar een concept, waarin deze verschillende factoren geargumenteed beter op elkaar afgestemd kunnen worden.

2.

In het voorgaande hebben we het gehad over de plaats van de schakelopleidingen in het geheel van de R.V.A.-structuur. In wat nu volgt, willen we kort de positie van de schakelopleidingen situeren in het geheel van initiatieven die zich met geheel of gedeeltelijk vergelijkbare doelstellingen tot dezelfde of een vergelijkbare doelgroep richten. Het is niet onze bedoeling dit veld voor te stellen en te beschrijven, maar enkele vaststellingen te doen die belangrijk zijn voor de schakelopleidingen.

De initiatieven waarvan sprake situeren zich vooral in het domein van het socio-cultureel vormingswerk. De organisatievorm en financiering van deze initiatieven is velerlei; een recente mogelijkheid die eraan werd toegevoegd, is het ter beschikking stellen van tewerkgestelde werklozen door minister Hansenne voor werking met deze doelgroep. Dit heeft een inhoudelijk vrij bonte verzameling van projecten voor gevolg gehad, waarvan een groot aantal toch gemeenschappelijke kenmerken hebben: ze werken met laaggeschoolde (al dan niet uitkeringsgerechtigde) werkzoekenden en hebben als doelstelling deze deelnemers een mogelijkheid op schakelen te bieden.

De problemen en ervaringen van deze projecten zijn in grote lijnen dezelfde als deze van de schakelopleidingen, met betrekking tot de diversiteit binnen de doelgroep, de inhoud en methodische uitwerking van programma's, de problemen om schakeleffecten te behalen.

Er is in een aantal gevallen een duidelijke parallel tussen deze projecten en de schakelopleidingen. Nochtans is er van samenwerking, uitwisseling

of overleg op lokaal niveau weinig sprake en de schakelopleidingen worden plaatselijk wat wantrouwig en ook met een zekere naijver bekeken. Een reden daarvan is de wat afstandelijke houding en de weinige informatie en het gebrek aan evaluatieve gegevens die naar buitenuit worden verspreid.

Op deze verhouding gaan we niet verder in, maar bekeken vanuit de problematiek die voorligt, die van laaggeschoolde werkzoekenden, is het onderscheid tussen de verschillende soorten van initiatieven onduidelijk en in een aantal gevallen kan het inhoudelijk zelfs moeilijk gehandhaafd blijven.

4. BESLUIT

Dit hoofdstuk zou vooral de beperkingen van het concept van de schakelopleidingen verkennen. De balans is in heel wat opzichten zwaar: de doelgroep is niet zo doorzichtig en niet met één formule te benaderen, de schakelmogelijkheden moeten gerelativeerd worden en een aantal karakteristieken van de huidige schakelopleidingen, vooral de kwestie van de integratie in een structuur, belemmeren in feite van binnenuit de werking en de effecten ervan. Wanneer we de plaats van de schakelopleidingen in het geheel van de initiatieven voor de doelgroep bekijken, blijkt het onderscheid tussen de eerste en laatste in een aantal opzichten inhoudelijk moeilijk te argumenteren.

Het zou ook ondenkbaar zijn dat de problematiek van laaggeschoolde werkzoekenden met een relatief eenvoudig concept, op korte en zelfs middellange termijn kan opgelost worden.

Uit deze benadering zijn echter ook heel wat constructieve conclusies te halen, die ook in concrete aanzetten voor heroriëntering kunnen uitmonden. Hierop gaan we door in het volgende hoofdstuk.

HOOFDSTUK 3

CONCLUSIES EN UITGANGSPUNTEN VOOR EEN VOORSTEL

In deze studie zijn we ervan uitgegaan dat een evaluatie van de schakelopleidingen in Limburg ruimer moet gaan dan de werking van de concrete projecten. Niet alleen stellen we vast dat de effecten van deze opleidingen relatief beperkt, zij het stabiel zijn, maar ook dat zich in vergelijkbare andere initiatieven dezelfde problemen en wetmatigheden voordoen. Dat maakt het noodzakelijk te zoeken naar een breder kader, waarbij we, vertrekkend vanuit de feitelijkheid van de schakelopleidingen, een verklaring zoeken voor dit fenomeen. Die verklaring menen we te vinden op het vlak van kenmerken van de doelgroep en haar problematiek, in de beperkte beschikbaarheid van reële schakelmogelijkheden op het vlak van tewerkstelling en opleiding, en tenslotte in karakteristieken van de schakelopleidingen zelf. Met gegevens over de schakelopleidingen als basis, hebben we geopteerd voor een meer kwalitatieve benadering van de vraagstelling. Deze evaluatie wordt dus meer een haalbaarheidsstudie, waarvan de conclusies leiden tot mogelijkheden voor een heroriëntatie.

Van belangrijke vaststellingen in deze studie valt op dat ze nog sterk vergelijkbaar zijn met deze van het onderzoek in 1986. Ook dit wijst erop dat de sinds '86 gerealiseerde aanpassing van de opleidingen, niet in staat is geweest de invloed van een aantal andere factoren te vermijden. Deze factoren blijken de haalbaarheid van de doelstellingen in hoge mate te bepalen.

Aan de vaststellingen koppelen we een aantal conclusies en vragen, waarop we later mét een mogelijk antwoord ook de uitgangspunten van het voorstel formuleren.

1. CONCLUSIES EN VRAGEN

1.

In de eerste plaats hebben we gezocht naar de beperkingen die het gevolg zijn van kenmerken van de doelgroep. De belangrijkste vaststelling is hier wellicht het feit dat het om een zeer heterogene groep gaat wanneer hij bekeken wordt in functie van de arbeidsmarktpositie. Zelfs na de relatieve selectie die bij de aanvang van een schakelopleiding wordt doorgevoerd, is deze verscheidenheid nog duidelijk merkbaar. We gaan hier niet meer in op een beschrijving van de diverse situaties en problemen die zich bij hen voordoen, maar wel op de gevolgen ervan. In grove lijnen kan de doelgroep opgedeeld worden in drie deelgroepen. Met een gedeelte van de groep is het goed werken: men ziet van bij de aanvang of na verloop van tijd mogelijkheden om te schakelen naar werk of naar opleiding. Voor een ander gedeelte ziet men wel mogelijkheden op langere termijn, maar de deelnemer moet 'van te ver' komen om binnen de korte termijn van de opleiding een reëel perspectief te kunnen verwezenlijken. Voor een laatste gedeelte tenslotte moet men erkennen dat er weinig of geen mogelijkheden zijn.

In functie van de schakeldoelstellingen kan men zich in principe voor elk van deze deelgroepen een aangepast werkplan voorstellen. Voor de eerste groep kan onmiddellijk arbeidsmarktgericht gedacht worden, en volstaat een relatief korte interventie om het individu gerichter te kunnen oriënteren op werk of opleiding. Het meest gemeenschappelijk aan deze groep is de nood aan een activering van goede leer- en/of werkattitudes en een begeleiding bij het actief zoeken naar werk. Voor de tweede groep bestaat de nood aan een uitgebreider begeleidingsplan, waarbij de directe oriëntatie op werk of opleiding voorafgegaan moet worden door een bredere, situatiegerichte, vormende en zelfs hulpverlenende aanpak. Voor de derde groep tenslotte stelt zich de nood aan de meest uitgebreide aanpak, waarbij ook de mogelijkheid van een oriëntatie naar 'klassiek' werk of 'klassieke' opleiding in vraag gesteld moet worden en waarbij waarschijnlijk vooral gedacht moet worden aan andere dan traditionele alternatieven.

Voor het concept van de schakelopleidingen stellen zich dan ook concrete vragen. Een eerste vraag is of het zin heeft dat de schakelopleidingen zich op een dergelijke heterogene groep richten. Er zijn voordelen aan verbonden, in die zin dat voor de 'zwakkeren' uit de groep de dynamiek van de 'beteren' een voorbeeldfunctie vervult. Maar anderzijds is het vanuit de doelstellingen van de opleiding, vanuit een efficiëntie-standpunt moeilijk verdedigbaar.

Een tweede vraag die er logisch bij aansluit, is of men geen gedifferentieerde 'schakeltrajecten' moet ontwerpen voor die verschillende deelgroepen. Voor de voorbije schakelopleidingen beschikken wij over te weinig diepgaande informatie over de individuen om de kwantitatieve weerslag van een dergelijke indeling post factum te meten; uit buitenlands onderzoek blijkt dat het mogelijk is deze groepen te onderscheiden op basis van een operationeel criterium, met name de schatting van duurtijd en moeilijkheidsgraad van het schakelen.

Een derde vraag tenslotte is of de opdracht voor de re-integratie van deze drie deelgroepen door éénzelfde structuur of instantie moet opgenomen worden. Deze vraag moet vooral beantwoord worden vanuit een inhoudelijke analyse van de schakeltrajecten en de prioritaire taken die zich stellen. Bij de eerste groep zal opleiding en bemiddeling centraal staan, bij de tweede groep komt expliciet een vormings- en hulpverleningstaak aan bod, terwijl tegelijkertijd of waarschijnlijk in de meeste gevallen in een verdere fase van de interventie ook opleiding noodzakelijk wordt. Voor de derde groep tenslotte zal het accent vooral op vorming en hulpverlening liggen en stelt zich ook de vraag naar de ontwikkeling van aangepaste alternatieven. Een gelijkaardige analyse kan gebeuren voor de structuren en instanties: met welke doelgroep wordt gewerkt, op welk terrein ligt de deskundigheid, enzovoort. Dat bij een eventuele taakafbakening ook moet gedacht worden aan mogelijkheden voor heroriëntatie en samenwerking, ligt voor de hand.

2.

Een tweede reeks belangrijke beperkingen voor het realiseren van de schakeldoelstellingen vonden wij in de beperkte beschikbaarheid van reële schakelmogelijkheden.

Een eerste vaststelling was dat de kansen op re-integratie in het arbeidscircuit gelimiteerd worden door onvoldoende beschikbaarheid van werk op een niveau dat voor de doelgroep in aanmerking komt. Dit arbeidspotentieel kwantitatief uitdrukken is problematisch, omdat niet alleen rekening moet worden gehouden met de kenmerken van de functies zelf, maar ook en bij uitstek met het aanwervingspatroon van de arbeidswereld.

Voor het probleem van de beschikbaarheid van werk kan in het kader van deze studie moeilijk een oplossing worden gezocht. Wij verwachten wel dat andere deelonderzoeken in het kader van het 'prospectief arbeidsmarktonderzoek', meer gedetailleerde gegevens kunnen aanbrengen om hiervan een schatting te maken. Duidelijk wordt wel dat de probleemsituatie zich meer algemeen stelt voor de vrouwelijke langdurig werkzoekenden en meer specifiek stelt voor (probleemgroepen binnen) de mannelijke werkzoekenden. Zo geformuleerd profileert de arbeidsmarktsituatie zich in Limburg misschien wel als meer dringend maar verschilt ze in wezen niet van de problematiek op de arbeidsmarkt in het algemeen. Ook in andere contexten zijn vragen over de arbeidsmarktpositie van vrouwen aan de orde van de dag: bijvoorbeeld de studie- en beroepsoriëntatie van meisjes en de arbeidsvoorwaarden (onder andere nachtarbeid) voor vrouwelijke werknemers, enzovoort.

In de schakelopleidingen komen echter precies de groepen terecht, bij wie de overgang of re-integratie op de arbeidsmarkt niet spontaan verloopt, voor wie dus ook de minste kansen bestaan. Dit heeft een dubbel gevolg: men is aangewezen op een actieve en intensieve vorm van bemiddeling en het is moeilijk om de 'gaten' in de markt te vinden, waarop men dan ook de inhoud van de opleiding kan afstemmen. Het eerste geeft aanleiding tot de vraag of de officiële arbeidsbemiddeling voldoende bereid

en in staat is de voor deze groep noodzakelijke actieve en intensieve bemiddeling te doen. Is het wettelijk en financieel instrumentarium dat haar hierbij ondersteuning kan verlenen, voldoende en selectief genoeg voor deze groep om aantrekkelijk te zijn voor werkgevers? Bij het tweede gaat het om verschillende vragen: zijn er concrete indicatoren die het mogelijk maken de (technische) inhoud van de opleiding af te stemmen op de lokale arbeidsmarkt? Hebben de schakelopleidingen de flexibiliteit in mankracht en deskundigheid om een zo nodig wisselende afstemming te realiseren?

3.

Een tweede vaststelling situeert zich op het vlak van de schakeldoelstelling naar opleiding. De beschikbaarheid van opleidingsmogelijkheden blijkt beperkt, inzoverre de kenmerken ervan op het vlak van toelatingscriteria, niveau, duurtijd, methodiek, ... vanuit een realistisch oogpunt worden getoetst aan de beginsituatie van de doelgroep. Voor de R.V.A.-Beroepsopleiding stelt zich het probleem dat relatief weinig deelnemers op basis van hun niveau voor een opleiding in aanmerking komen, terwijl het voor vrouwen daarenboven ook nog gaat om qua beroepenveld beperkte keuzemogelijkheden. De termijn tussen het indienen van een kandidatuur tot de afhandeling van het dossier en de werkelijke start, kan soms relatief lang duren. De Middenstandsopleiding heeft te hoge toelatingsvoorwaarden en geeft trouwens een eerder onrealistisch toekomstperspectief. Het Onderwijs voor Sociale Promotie tenslotte vergt een te lang aangehouden inspanning, is klassiek opgezet en geeft eventueel, in een aantal richtingen, slechts op langere termijn enig arbeidsmarktperspectief. Ook hier is er in vele gevallen een tijdskloof tussen de eventuele beslissing tot deelname en de start, die uniform aan het begin van het schooljaar aanvangt. Het aanbod in de socio-culturele sector ontsnapt aan de beperkingen van toelatingscriteria en methode, maar is doorgaans zeer weinig arbeidsmarktgericht; desondanks heeft het vooral voor vrouwen een aantrekkingskracht, maar dit in de meeste gevallen omwille van een zinvolle tijdsbesteding.

Ook deze situatie heeft voor de schakelopleidingen verschillende gevolgen. Er zijn weinig degelijke opleidingsperspectieven om aan de deelnemers te bieden. De oriëntatie van deelnemers op een vervolgopleiding blijft vaak lang een wens, die zich laattijdig of niet realiseert. Dit komt de gerichte voorbereiding erop in het project niet ten goede. Wanneer men zekerheid heeft over de aard en de inhoud van een vervolgopleiding, kan het individu in schakelopleiding ook hierop min of meer gericht voorbereid worden. Valt deze schakelmogelijkheid weg, dan is het geleerde uiteraard zinvol op zich, maar het kan onvoldoende gevaloriseerd door een reëel kansenverhogend perspectief.

Vanuit de R.V.A.-Beroepsopleiding als meest wenselijke vorm van verdere opleiding en vanuit de (feitelijke) inplanting van de schakelopleiding in de R.V.A.-structuur, kan verwacht worden dat de schakel 'binnenshuis' het meest soepel zou gerealiseerd worden. In de praktijk blijkt dit echter moeilijk, om redenen die aan karakteristieken van de doelgroep maar ook aan de ingesteldheid en traditie van 'de' Beroepsopleiding kunnen toegeschreven worden. Eén van de belangrijkste vragen, tevens knooppunt van het schakelen, is dan ook onder welke voorwaarden die samenwerking optimaal kan gerealiseerd worden, voorwaarden die dan zowel de kenmerken van de deelnemersgroep als de inhoud en het niveau van de opleiding en de uitwerking van een structureel verband betreffen.

Het is echter niet vanzelfsprekend de R.V.A.-Beroepsopleiding als een exclusiviteit van de opleidingsdoelstelling te beschouwen. Vooral voor het Onderwijs Sociale Promotie kan veel explicieter een vraag gesteld worden naar de mogelijkheden van aanpassing van het systeem naar de opleidingsbehoeften van de doelgroep. Remmend lijkt hier echter, veel méér dan voor de R.V.A.-Beroepsopleiding, de lange weg die tot beleidsbeslissingen in deze zin kan voeren en de waarschijnlijk even lange weg die tot een concrete realisatie ervan zal leiden. Het systeem vormt nochtans een rijke en dankbare bron van inspiratie voor het uitwerken van meer aan de doelgroep aangepast aanbod, voor wat de praktische organisatie, de inhoud, de curriculumopbouw en de methode betreft.

4.

Naast kenmerken van de doelgroep meenden wij ook te mogen stellen dat bepaalde karakteristieken van de schakelopleiding zelf aanleiding geven tot de beperkingen in het realiseren van de schakeldoelstelling. Centraal hierin zien we het probleem dat de schakelopleiding (nog steeds) een tijdelijk karakter heeft en niet structureel ingebouwd is in het geheel van de R.V.A. Verderop zal aan bod komen of en onder welke voorwaarden deze structurele integratie wenselijk is, maar de feitelijkheid nu heeft voldoende nadelige gevolgen om ze dieper te bekijken en er fundamentele vragen uit af te leiden.

Het is voor een 'buitenstaander' enigszins verrassend vast te stellen dat de behoefte aan een specifieke R.V.A.-werking voor laaggeschoolden -vooral voor de jongeren- erkend wordt en dat tegenover deze behoefte ook al lange jaren een concrete werking werd gesteld, maar anderzijds ook dat deze werking een wat eigenaardig verloop vertoont. De propedeutische centra, de observatie- en oriëntatiecentra voor jonge werklozen (O.O.C.'s), werden achtereenvolgens opgezet en stopgezet. In 1983 startten eerder schuchter de 'projecten Lenssens', waaruit de schakelopleidingen groeiden, die inhoudelijk verder liepen, maar in feite een regelmatig onderbroken reeks vormen. Wat de precieze reden is voor deze 'gebroken' werking, is ons niet duidelijk, ook niet of dit aan een voluntaristisch beleid dan wel aan een samenloop van omstandigheden moet toegeschreven worden.

Wél duidelijk zijn de prioriteiten die voor het geheel van de R.V.A.-Beroepopleiding en voor de Arbeidsbemiddeling worden geformuleerd: arbeidsmarktgericht werken. Voor de Beroepsopleiding heeft dit voor gevolg dat het zwaartepunt wordt gelegd op het beantwoorden van de directe vraag van de bedrijven, hoewel niet kan gesteld worden dat dit een exclusiviteit naar het scholingsniveau van de deelnemers inhoudt. Voor de Arbeidsbemiddeling stelt zich als belangrijkste opdracht een zo groot mogelijk aandeel van de arbeidsmarkt te kunnen bestrijken en daartoe is het zo snel mogelijk leveren van geschikte arbeidskrachten de beste

werkwijze. Ook dit heeft niet echt voor gevolg dat volgens formele criteria laaggeschoolden niet aan bod komen. Deze prioriteiten komen ook een groot aandeel van de werkzoekenden ten goede. In feite gaat het om een ambivalente situatie, waarbij deze efficiëntiegerichte aanpak op dezelfde argumenten gefundeerd kan worden als de vraag om ruimte te maken voor de laaggeschoolden met minder mogelijkheden: de kansen op werk optimaliseren.

Een conclusie die zich duidelijk stelt, is dat zich in de R.V.A. een bepaalde en herkenbare rationaliteit aftekent, die zijn voordelen bewijst, maar een bepaalde groep vanuit de gelegde prioriteiten niet kan bereiken. Wanneer men niet alleen vanuit het perspectief van de schakelopleidingen, maar vanuit het geheel van de opleidings- en tewerkstellingsproblematiek van laaggeschoolde werkzoekenden een strategie wil ontwerpen, tekenen zich twee mogelijke wegen af: houdt men in het ontwerpen van een voorstel met deze rationaliteit rekening of benadrukt men de verantwoordelijkheid van de R.V.A. voor het geheel van de groep? Ter overweging bij het zoeken van een antwoord op deze vragen geven wij ook de bedenking mee dat de Beroepsopleiding haar aantrekking precies ook ontleent aan het feit dat ze nog steeds gepercipieerd wordt als een systeem met grote kansen. Kan een doorgedreven opname van probleemgroepen deze efficiëntie ook blijvend garanderen?

Keren wij even terug naar de feitelijkheid van de schakelopleidingen. In de bestaande toestand heeft de onduidelijkheid rond de continuïteit en het niet officieel opgenomen zijn in de structuur, een aantal niet te ontkennen nadelige gevolgen, die eerder uitvoerig werden toegelicht: een weinig aantrekkelijk statuut voor de begeleiders en de verantwoordelijken, met niet alleen minder prettige persoonlijke gevolgen, maar ook nadelige effecten op het degelijk inhoudelijk en methodisch uitbouwen van een werking, op de continuïteit van de teams, de mogelijkheid om goede technische krachten aan te trekken en te behouden, en niet in het minst op de uitbouw van een gelijkwaardige en lonend relatienet met de andere onderdelen van de structuur, die essentieel zijn voor het realiseren van de

schakeldoelstelling. Het feit dat men er in een aantal schakelopleidingen toch in slaagt dit te verwezenlijken, mag niet als een argument worden aangewend om de noodzaak van deze voorwaarden te ontkennen.

5.

Een laatste vaststelling tenslotte betreft de plaats van de schakelopleidingen in het geheel van de problematiek van de laaggeschoolde werkzoekenden en de projecten en instanties die in dit kader activiteiten verrichten.

Binnen de duidelijke beleidsprioriteiten die momenteel worden gelegd, lijkt het weinig zinvol nog te zoeken naar een definitie van de schakelopleidingen op zich, terwijl men anderzijds aan de andere initiatieven het verwijt richt dat ze weinig gecoördineerd en zonder 'beleidsplan' werken. De verschillen in doelgroep, doelstellingen en inhoud, zijn in teveel gevallen té weinig verschillend om op basis van de feitelijkheid een geïsoleerde heroriëntatie van de schakelopleidingen te argumenteren.

Deze bedenking mag niet de illusie wekken dat het met een vrij eenvoudig voorstel mogelijk is de problematiek van de ganse groep laaggeschoolde werkzoekenden te verhelpen. Voor delen ervan menen we een vrij concrete mogelijkheid te zien, voor andere zullen we niet méér kunnen doen dan een aantal randvoorwaarden formuleren en een eerste aanzet van kader uittekenen.

2. UITGANGSPUNTEN VOOR EEN HERORIENTATIE

Met de analyse en de conclusies die eruit voortvloeien, hebben we vooral tot doel gehad tot een aantal vragen te komen, die voorafgaand aan het uitwerken van een voorstel een antwoord nodig hebben. Dit antwoord kan niet meer alleen op basis van wetenschappelijke inzichten verantwoord worden. Er moeten keuzes gemaakt worden, waarbij verschillende soorten van argumenten een rol kunnen spelen, die het gamma van ideologie tot pragmatiek kunnen bestrijken.

Hierna formuleren we een aantal uitgangspunten, die het kader aangeven waarbinnen wij een voorstel uitwerken. Ze zijn het resultaat van een dosis 'objectieve' gegevens met een dosis inzichten, die eerder van 'subjectieve' aard kunnen zijn, maar naar best vermogen gedistilleerd werden uit een combinatie van kijken, luisteren en denken. Ze blijven dus voor discussie, voor correctie en aanvulling vatbaar.

1. ALGEMENE UITGANGSPUNTEN

- In het benaderen van de problematiek van laaggeschoolde werkzoekenden spelen scholing en vorming een belangrijke rol, maar dit kan slechts een beperkte impact hebben, wanneer niet aansluitend een gecoördineerd tewerkstellingsbeleid wordt gevoerd.
- Gezien het structureel karakter van de problematiek van laaggeschoolde werkzoekenden, moet een lange-termijnvisie uitgetekend worden, waarbij korte-termijn-acties hun plaats moeten vinden in een 'plan'.
- Een belangrijk aspect van de problematiek is het feit dat een groot gedeelte van de langdurig laaggeschoolde werklozen uit vrouwen bestaat. Bij het ontwerpen van maatregelen, zowel op het vlak van werkgelegenheid als van vorming en opleiding, moet men hiermee rekening houden.
- De vraag naar een heroriëntatie van de schakelopleidingen moet dan ook geplaatst worden in de context van de ruimere problematiek van de laaggeschoolde werkzoekenden en van de diverse initiatieven die daarvoor worden ontwikkeld. Hun doelgroep en doelstellingen zijn te weinig specifiek om een geïsoleerde evaluatie te verantwoorden.

2. UITGANGSPUNTEN MET BETREKKING TOT DOELGROEP EN DOELSTELLINGEN

- Men moet onderkennen dat er binnen de groep (langdurig) werkloze laaggeschoolden een aantal zijn, die niet op een re-integratie in het arbeidscircuit zijn gericht. Omdat het echter niet mogelijk is een goed en kwantitatief uitdrukbaar inzicht te verwerven in deze realiteit, wordt er in het ontwerpen van een strategie ook geen rekening mee gehouden. Het basisprincipe is dat arbeidsmotivatie maar kan getoetst worden aan een duidelijk en reëel perspectief op werk of via opleiding op werk.
- Anderzijds blijkt het in vele gevallen wenselijk de laaggeschoolde werkzoekenden expliciet te benaderen om hun situatie te bespreken en eventueel te (her)structureren. Men kan van langdurig werklozen nog moeilijk verwachten dat ze zelf veel initiatief nemen om hun werkloosheidssituatie aan te pakken, nog afgezien van het feit of ze alle daartoe in staat zijn. Een actieve benadering kan hiervoor een belangrijke stimulans en hulp bieden. Door sommigen wordt met een systematische opvolging van langdurig werklozen een sanctionerend effect bedoeld, maar meer essentieel lijkt ons de doelstelling om de reële mogelijkheden tot herinschakeling in het opleidings- en arbeidscircuit te onderzoeken en de motivatie tot deelname te activeren.
- De doelstelling van een beleid moet gericht zijn op een verbetering van de situatie van de globale doelgroep. Omdat dit op korte termijn en met een uniforme strategie een onhaalbare doelstelling is, moet ze, binnen een coherent kader, opgedeeld worden in deeldoelstellingen die afgestemd zijn op onderscheiden deelproblematieken.
- Een differentiëring in het beleid is eerst en vooral te argumenteren op basis van kenmerken van de doelgroep. Onderzoek hierover wijst uit dat deze groep opdeelbaar is in een aantal deelgroepen, waarvan de problematiek voldoende gemeenschappelijkheid vertoont om er meer specifieke trajecten voor uit te tekenen.

- Bij het uittekenen van die verschillende trajecten moet zowel in opleidings- en bemiddelingstermen als in vormings- en hulpverleningstermen gedacht worden, afzonderlijk of in combinatie. De selectie van de instanties die erbij betrokken worden, moet gebeuren in functie van de deskundigheid en bevoegdheden die ze op deze verschillende terreinen bezitten.
- Een belangrijk aspect in de strategie is de mogelijkheid tot fasering van de aanpak op het individueel niveau: opleiding en bemiddeling renderen slechts optimaal wanneer via hulpverlening en vorming de belemmerende problemen zijn weggewerkt. De voorkennis over de doelgroep wijst uit dat deze nood aan individuele fasering voldoende gemeenschappelijk is aan de individuen in deelgroepen, om ze te vertalen in een gefaseerde structuur.
- Deze verschillende fases moeten herkenbaar zijn en voldoende duidelijk van elkaar gescheiden. Het individu moet een concreet zicht hebben op de finaliteit van het initiatief en de werkelijke verwachtingen die hij of zij eraan mag stellen. Voor andere organisaties moet het duidelijk zijn welke plaats een bepaald initiatief inneemt in de structuur en het geheel, met welke doelgroep gewerkt wordt en welke doelstellingen er gehanteerd worden. Dit bevordert de doorzichtigheid, zowel voor het individu als voor de rest van het vormings-, opleidings-, bemiddelings- en tewerkstellingscircuit.

3. UITGANGSPUNTEN MET BETREKKING TOT TEWERKSTELLING EN BEMIDDELING

- Het probleem van de beperkte schakelmogelijkheden naar tewerkstelling moet eerst en vooral opgevangen worden in een ruimer kader van arbeidsmarktbeleid en werkgelegenheidsontwikkeling. Maar dit ontslaat de verantwoordelijken op lokaal vlak niet van de taak plaatselijk optimaal de (misschien beperkte) mogelijkheden te zoeken en te benutten.

- In de eerste plaats denken we daarbij aan een meer gedetailleerde en bijgehouden kennis van de plaatselijke arbeidsmarkt voor deze groep. Macro- en meso-economische gegevens zijn vanuit een operationeel criterium daarvoor onvoldoende.
- In de tweede plaats is er nood aan een specifieke en intensieve bemiddeling van deze groep. De ervaring leert dat een groeiend aantal 'particuliere' initiatieven officiële bemiddelingsactiviteiten ontplooit, in antwoord op een leemte die men bij de R.V.A.-Arbeidsbemiddeling vaststelt. De wenselijkheid van een dergelijk niet-gecoördineerd circuit moet echter zowel vanuit de officiële bemiddelingsinstanties maar ook vanuit het standpunt van de bedrijven in vraag worden gesteld.
- Daarom moet onderzocht worden of aan coördinatie van de bemiddeling op het niveau van de initiatieven kan gedaan worden en/of welke de mogelijkheden zijn om binnen de R.V.A.-Arbeidsbemiddeling meer mankracht en middelen ter beschikking te hebben om deze taak uit te voeren.
- Een ander aspect is het wettelijk en financieel instrumentarium dat de bemiddelaars daadwerkelijk ter beschikking staat om de bemiddeling van 'moeilijker' groepen te realiseren. Dit veronderstelt kennis van de effecten van bestaande maatregelen en onderzoek naar de wenselijkheid en haalbaarheid van uitbreiding of aanpassing van de bestaande mogelijkheden.

4. UITGANGSPUNTEN MET BETREKKING TOT DE OPLEIDINGSMOGELIJKHEDEN

- Het probleem van de beperkte schakelmogelijkheden voor verdere opleiding kan grotendeels geïnterpreteerd worden door de incompatibiliteit tussen de karakteristieken van de doelgroep en deze van de opleidingssystemen op verschillende vlakken.

- Wat de doelgroep betreft, moet men zich een realistisch beeld vormen van de opleidbaarheid van de individuen en de tussenstappen die eventueel genomen moeten worden. Opleiding moet maar als perspectief worden gesteld, wanneer er een optimale kans is op succes.
- Wat de systemen betreft, stelt men vast dat deze in ruime mate ontoegankelijk zijn voor de doelgroep. Deze vaststelling baseert zich deels op ervaring, deels op objectieve gegevens zoals toelatingscriteria, maar dergelijke evaluatie van het geheel is onvoldoende operationeel: er is een meer gerichte en systematische evaluatie nodig, zowel van de Vlaamse als van de lokale situatie, om tot concrete voorstellen te kunnen komen.
- Deze evaluatie moet op het niveau van het beleid dat voor deze opleidingssystemen bevoegd is, aanleiding geven tot een herziening en eventueel herdefiniëring van de doelstellingen van het geheel en de onderdelen ervan. Er zijn echter voldoende aanzetten van evaluatie van de systemen en van kennis van de behoeften van de doelgroep om met de behandeling van deze problematiek dringend te introduceren.
- Initiatieven die tot doel hebben te schakelen naar opleiding, moeten deze doelstelling concreet kunnen maken en de werking afstemmen op de beoogde finaliteit. Dit veronderstelt kennis van de vereisten voor wat het beginniveau betreft en het afstemmen van de inhoud en de werkwijze van het initiatief op dit niveau. Anderzijds moet, wanneer een verantwoorde keuze wordt gemaakt voor een vervolgopleiding, een daadwerkelijke en snelle intrede in deze opleiding gegarandeerd kunnen worden en ook voldoende garantie gegeven worden over het arbeidsmarktperspectief dat eraan verbonden is. Tegenover de neiging van deelnemers een opleiding stop te zetten omwille van een korte en instabiele kans op tewerkstelling, moet men een quasi zeker alternatief kunnen stellen.
- Voor een direct-arbeidsmarktgericht systeem zoals de R.V.A-Beroepsopleiding, is het noodzakelijk de consequenties in acht te nemen van

een aanzienlijke toename van laaggeschoolde cursisten. De sterkte van het systeem, ook in de ogen van potentiële cursisten, bestaat precies uit deze arbeidsmarktgerichtheid en de daarbij aansluitende kansen op de arbeidsmarkt. Zo men zou overwegen een uitbreiding of een belangrijke diversificatie van de opleidingen naar een gemiddeld lager scholings- en kwalificatieniveau te realiseren, dan moet men ook in acht nemen welke daarvan de impact is op de arbeidsmarktkansen van het individu en de arbeidsmarktpositie van het systeem.

5. UITGANGSPUNTEN MET BETREKKING TOT DE STRUCTURELE UITBOUW

- Het lijkt ons logisch om, op basis van de deskundigheid en bevoegdheden, te vertrekken van een taakverdeling tussen de verschillende instanties, waarbij men de rationaliteit van elk van hen optimaal respecteert. Complementair hieraan moeten dan de mogelijkheden tot taakverschuiving, taakverruiming en samenwerking onderzocht worden.
- Dit betekent ook dat in de mate van het mogelijke gebruik of herbruik wordt gemaakt van bestaande initiatieven en instanties, zij het dat dit voor gevolg heeft dat de 'normale' werking ervan in functie van specifieke nieuwe doelstellingen wordt herzien en (gedeeltelijk) bijgestuurd.
- Een goede aanzet tot structurering vinden we in het eerder in deze nota vermelde actie-project in Halmond (Nederland). Aan elk van de drie doelgroepen die men daar onderscheidt, beantwoordt een specifiek traject. Voor de 'besten', de eerste groep is dat een traject waarbij het zwaartepunt op het schakelen naar opleiding en bemiddeling ligt; in principe kan dan ook het zwaartepunt van de uitvoering van dit traject in een beroepsopleidingssysteem en de arbeidsbemiddeling gezocht worden. Verderop zullen we tot de conclusie komen dat voor de opleiding de R.V.A.-Beroepsopleiding hiervoor het meest aangewezen

lijkt. Argumenten hiervoor zijn: mogelijkheden tot interne doorstroming; aanwezigheid van deskundigheid en degelijke (vooral technische) infrastructuur; de kennis van de inhoud en het niveau van de mogelijke opleidingen; vergelijkbaarheid van de 'cultuur' binnen de voorbereiding en de opleiding zelf qua praktische organisatie en vereisten naar de deelnemers, enzovoort. Voor de bemiddeling verwijzen we uiteraard naar de R.V.A.-Arbeidsbemiddeling.

- Aan de kenmerken van de tweede groep beantwoordt een traject waarbij in een eerste fase de nadruk ligt op een activerende, initiërende en oriënterende interventie. Daar is deze inschakeling in een opleidingsstructuur niet direct noodzakelijk. De deskundigheid die hier van begeleiders wordt gevraagd, is vooral van vormende en persoonsgerichte aard, terwijl de technische deskundigheid op een initiërend niveau kan blijven. Hier kan het zwaartepunt van de werking vooral gezocht worden in het socio-culturele vormingswerk, onder voorwaarde dat er wél een blijvend samenwerkingsverband met een beroepsopleidingssysteem en een bemiddelingssysteem aanwezig is om de doorstromingsmogelijkheden van deelnemers te garanderen. De tweede fase van dit traject kan een overgang zijn naar het eerste traject dat hierboven werd beschreven, hoewel dit niet als exclusief moet worden beschouwd. De tweede fase kan ook gevormd worden door een andere opleiding, een intensieve begeleiding bij het vinden van werk (de Arbeidsbemiddeling, de Jobclub) of door een rechtstreekse overgang naar de arbeidsmarkt.
- Aan de derde categorie, de moeilijkste groep die als onbemiddelbaar wordt beschouwd, beantwoordt een traject waarbij een langdurige interventie van vormende en persoonsbegeleidende aard wordt voorzien. Ook hier zal de werking vooral moeten aansluiten bij het socio-cultureel vormingswerk en zelfs de welzijnssector, vooral in die werkingen die lokaal zijn georiënteerd (buurtwerk, opbouwwerk, ...). Omdat de schakelmogelijkheden naar opleiding en tewerkstelling in het normale circuit hier het meest beperkt zijn en voor een aantal zelfs onhaalbaar,

lijkt het voor dit traject aangewezen eigen doelstellingen te ontwikkelen, die naast een individueel werkplan op lange termijn een finaliteit op korte termijn inhouden. De leer-werkprojecten in het voorbeeld van Helmond vormen hiervoor inspiratie: ze zijn tegelijkertijd gericht op het realiseren van maatschappelijk en vooral lokaal relevante projecten (bijvoorbeeld wijkrenovatie), terwijl ze intussen toch enkele vaardigheden en vooral goede leer- en werkattitudes trachten bij te brengen om zo op langere termijn voor een gedeelte van de groep toch doorstromingsmogelijkheden te realiseren.

- Een belangrijke voorwaarde voor het realiseren van een dergelijke werking, is een degelijk en deskundig onderzoek van de mogelijkheden en situatie van de werkzoekende in functie van bemiddelbaarheid en opleidbaarheid. Dit moet toelaten de werkzoekende optimaal te oriënteren naar het voor hem of haar best aangewezen traject.
- Dit veronderstelt ook een instantie die in staat is zowel de werkzoekenden te 'onthalen' en te onderzoeken, maar ook hen te oriënteren, op basis van een uitgebreide en actuele kennis van de mogelijkheden. Per definitie gaat het hier om een lokale instantie of een lokale inplanting van een instantie.
- Een belangrijke voorwaarde voor een gestructureerde uitbouw volgens de lijnen die hier voorgesteld worden, is niet alleen een goede lokale samenwerking tussen verschillende instanties, maar ook de ondersteuning door een samenwerking en coördinatie op beleidsniveau. Deze impliceert afspraken over de samenwerkingsmodaliteiten en niet in het minste over de financiële aspecten. In het kader van een gecoördineerde strategie is het bijvoorbeeld in principe niet wenselijk dat de financiering van werkingen gebeurt uit hoofde van de diverse departementen waartoe de organiserende instantie behoort, of de categorie waarbinnen de deelnemers omwille van bepaalde karakteristieken valt, maar uit hoofde van de inhoudelijke werking en doelstelling. Dat vereist uiteraard dat deze werking aan welbepaalde relevante en dui-

delijk omschreven criteria beantwoordt. In dezelfde strategie is het denkbaar dat de samenwerking van een initiatief met de R.V.A.-Arbeidsbemiddeling of de Beroepsopleiding geregeld wordt binnen een overkoepelend samenwerkingsprotocol.

- Een laatste maar niet minder belangrijke vraag die zich in het kader van een structurele uitbouw stelt, is deze naar de wijze waarop de verzuiling en de ideologische opdeling van vooral het socio-cultureel vormingswerk moet gehanteerd worden. Hoewel we persoonlijk van mening zijn dat deze aspecten inhoudelijk weinig of geen relevantie hebben ten aanzien van de voorliggende problematiek en dat een pluralistische en inhoudelijk coherente samenwerking de enige is die in dit kader verantwoord kan worden, moet met deze werkelijkheid rekening gehouden worden.

HOOFDSTUK 5

EEN VOORSTEL VOOR DE SCHAKELOPLEIDING

EEN EERSTE AANZET VAN EEN BREDERE STRATEGIE VOOR LAAGGESCHOOLDE LANGDURIG WERKZOEKENDEN

Op basis van feitelijke gegevens over de schakelopleiding in hoofdstuk 2, van een analyse van de karakteristieken van de doelgroep, de mogelijkheden tot schakelen naar tewerkstelling en opleiding en de karakteristieken van de schakelopleiding zelf in hoofdstuk 3, kwamen we in hoofdstuk 4 tot algemene conclusies en vragen, die omgezet werden in een aantal uitgangspunten en lijnen voor een strategie. Die richt zich niet alleen op een heroriëntatie van de schakelopleidingen, maar wil tegelijkertijd enkele lijnen aangeven voor een concept in functie van de globale problematiek.

In dit hoofdstuk trachten we dit zo ver mogelijk uit te werken in een voorstel. Dit voorstel wordt uitgesplitst in twee delen: het eerste is specifiek en betreft een heroriëntatie van de schakelopleidingen zelf, het tweede is meer algemeen en betreft een concept, waarbinnen onder andere de schakelopleidingen, maar ook een veelheid aan andere initiatieven een plaats kunnen vinden. Dat dit laatste niet concreet is uitgewerkt, is eerst en vooral te wijten aan de tijdsspanne waarbinnen dit niet kon, maar vooral ook aan de moeilijkheidsgraad van de vele administratieve, financiële, juridische, politieke en ideologische vragen die zich daarbij stellen. Het is dan ook beter dan men eerst kritisch de grondlijnen ervan bekijkt.

1. EEN HERORIENTATIE VAN DE SCHAKELOPLEIDINGEN

1.

In dit voorstel voor een heroriëntatie van de schakelopleidingen hebben we ons vooral laten leiden door een aantal vaststellingen: het beperkte aantal ex-deelnemers dat effectief voor een beroepsopleiding in aanmerking komt, de soms lange duurtijd van de dossierafhandeling en wachttijden voor geschikte kandidaten uiteindelijk aan de opleiding kunnen beginnen, het gebrek aan begeleiding en alternatief voor deelnemers die kandidaat zijn voor een beroepsopleiding maar niet slagen in de toelatingsproeven, en het feit dat er ook anderen zijn, die niet beantwoorden aan de criteria voor de schakelopleidingen, maar ook mislukken in hun kandidatuur voor een opleiding. Anderzijds is er ook de vaststelling dat het initiatief er wel in kan slagen mensen met succes voor te bereiden op een beroepsopleiding. De behoefte aan een dergelijk initiatief is in de loop der jaren ook door de R.V.A. zelf onderkend en met verschillende initiatieven beantwoord.

Het belangrijkste doel van dit voorstel is dus enerzijds kandidaten van wie men vaststelt dat ze direct klaar zijn of binnen een korte termijn geschikt zijn voor een beroepsopleiding, ook effectief de garantie op een opleiding te geven.

2.

De doelstellingen van de vernieuwde schakelopleidingen willen we definiëren als het gericht voorbereiden van mensen op een beroepsopleiding van de R.V.A. Op het eerste gezicht is het verschil met de schakelopleiding misschien nog niet erg duidelijk.

Het belangrijkste verschil zit in de exclusiviteit van deze doelstelling. De reden waarom mensen in deze opleidingsvorm kunnen opgenomen worden, is dat men, op basis van een onderzoek, van oordeel is dat ze in aanmerking komen voor een beroepsopleiding. Maar op een aantal punten bezit-

ten ze onvoldoende basiskennis en -vaardigheden (technisch en algemeen) om de opleiding met gegarandeerd succes te doorlopen, terwijl men met een grote mate van zekerheid veronderstelt dat deze achterstand op relatief korte termijn kan opgehaald worden. Een ander verschil bestaat erin, dat de voorgestelde opleiding niet meer tot doel heeft mensen te oriënteren, maar eigenlijk pas vanaf dit punt begint en dan de schakel maakt tussen het niveau dat de kandidaat bezit en het basisniveau dat voor de gekozen opleiding gevraagd wordt.

3.

De inhoud van deze opleidingsvorm wordt dus afgeleid van de erop volgende opleiding. De evolutie van de laatste jaren in de schakelopleiding om de nadruk te leggen op de techniciteiten in plaats van de algemene en maatschappelijke vorming, zou hier nog sterker doorgetrokken worden. Dit veronderstelt uiteraard dat de doelgroep (zie verder) eerder selectief wordt afgebakend en zich beperkt tot die werkzoekenden, die 'klaar' zijn om op korte termijn aan een beroepsopleiding te beginnen, bij wie de problemen op het kennis- en vaardigheidsvlak liggen en minder of niet op het vlak van motivatie en attitudes. In die zin kan de inhoud van deze opleiding zich toespitsen op technische aspecten en in functie daarvan op algemene basisvaardigheden. Er kan weliswaar overwogen worden om een beperkt gedeelte van de uren te besteden aan functionele maatschappelijke vorming, vooral met betrekking tot de arbeidssituatie.

4.

De methode en organisatie vertrekken van een individueel werkplan, dat in samenspraak tussen de cursist, degene die het aanvangsonderzoek heeft verricht en een verantwoordelijke van deze opleiding en de 'échte' beroepsopleiding opgemaakt wordt. Alhoewel de inhoud van deze opleidingsvorm dus in principe individueel bepaald wordt, leert de ervaring dat de tekorten van de werkzoekenden die hiervoor in aanmerking zouden komen, vaak gelijklopende trekken vertonen, zeker op het vlak van de basisvaardigheden taal en rekenen, maar ook op het vlak van tekorten in theoretische en praktische kennis en vaardigheden. De opleiding hoeft

dus de facto niet strikt individueel te verlopen, de opvolging en evaluatie wel. In de methodiek zouden we geen specifieke nadruk leggen op het groepsgebeuren, omdat we ervan uitgaan dat dit voor de beoogde doelgroep niet noodzakelijk is.

Dit impliceert dat het niet noodzakelijk is om met afgebakende 'gesloten' periodes te werken, waarbinnen een groep start en eindigt. We stellen ons eerder een continue werking voor, waarbij regelmatig (bijvoorbeeld wekelijks, tweewekelijks) nieuwe kandidaten opgenomen worden, die op basis van hun 'werkplan' in de 'technische ateliers' door de instructeurs begeleid en gevolgd worden. Op basis van de individuele vorderingen en het moment waarop een beroepsopleiding start, kan dan beslist worden of de kandidaat klaar is om de opleiding aan te vatten. Een ander model kan gevormd worden door een werking met modules.

Voor wat het bijwerken van de basisvaardigheden betreft, is het mogelijk dezelfde principes als voor de technische ateliers te gebruiken in 'taal- en rekenateliers'. Dergelijke ateliers, die afhankelijk van het aantal cursisten in deze opleidingsvorm ofwel continu ofwel op bepaalde tijdstippen van de dag of week plaats kunnen hebben, combineren een groepsgewijze aanpak met een individuele aanpak. Het is mogelijk binnen het atelier bepaalde uren te reserveren voor beginners, andere uren voor meer gevorderde cursisten. Per individu kan in het werkplan voorzien worden op welke niveau en met welke frequentie de technische ateliers en de taal- en rekenateliers moeten gevolgd worden.

5.

Op de afbakening van de doelgroep kan deze optie een aantal consequenties hebben. Het gaat hier in feite om de 'betere' groep in de schakelopleidingen, voor wie de test tot toelating in de beroepsopleiding vaak plaats vindt tegen het einde of na de schakelopleiding, wanneer het eventueel 'te laat' is om nog gericht de tekorten bij te werken. Waar in de schakelopleidingen de toelatingscriteria begrensd waren op maximaal lager secundair beroepsonderwijs, zouden we deze minder strikt willen stellen.

Ook werkzoekenden met lager technisch secundair of hoger beroepssecundair onderwijs zouden hier een plaats kunnen vinden, afhankelijk van het verschil tussen hun niveau en het gevraagde niveau in de specifieke beroepsopleiding. We denken vooral aan werkzoekenden die een kandidatuur stellen voor een opleiding, maar mislukken in de selectietest of na een korte periode de opleiding moeten stopzetten. Het is daarbij denkbaar dat ook cursisten uit de 'gewone' Beroepsopleiding eventueel partieel van deze ateliers gebruik zouden kunnen maken voor een bepaald aantal uren per week, bijvoorbeeld om een specifieke lacune op het vlak van rekenen op te halen.

6.

Het personeel voor deze opleidingsvorm moet uiteraard in staat en bereid zijn te werken met 'beginnende' cursisten en moet vooral sterke didactische kwaliteiten bezitten om de individualiserende methodes toe te passen. Vermits we nog niet in staat zijn geweest dit voorstel te toetsen aan een reële situatie, is het moeilijk kwantitatieve berekeningen te maken over het nodige aantal begeleiders voor deze opleidingsvorm. Wel kunnen we enkele principes aangeven.

Vermits het de bedoeling is na afloop van deze voorbereiding door te stromen naar een beroepsopleiding, kan het aantal opleidingen van deze soort zich beperken tot inplanting bij de bestaande Beroepsopleidingscentra. Decentralisatie lijkt ons voor dit doel niet noodzakelijk, alhoewel zich hier twee vragen stellen: is de huidige spreiding van de centra (vooral buiten Limburg) optimaal en voldoende, en, méér fundamenteel, beantwoordt de aard van de huidige opleidingen aan de kenmerken van het werkloze aanbod, dat overwegend vrouwelijk is? Hierop zal in een volgend deelonderzoek (fase 1) worden doorgegaan.

In een louter fictief voorbeeld, waarbij zich continu 15 cursisten in deze opleidingsvorm zouden bevinden, kan waarschijnlijk één voltijdse kracht in de taal- en rekenateliers volstaan, wanneer deze zowel de remediëring van de taal als van het rekenen beheerst. Deze combinatie is niet zo vanzelf-

sprekend als vaak wordt verondersteld, en waarschijnlijk moet hier meer gedacht worden aan mensen met een kwalificatie voor het lager onderwijs (vergelijk met een taakleerkracht), dan aan gegradueerden voor het middelbaar onderwijs. Wat de begeleiding van de technische ateliers betreft, is het aantal instructeurs vooral afhankelijk van het aantal verschillende techniciteiten waarvoor zich kandidaten aanbieden. Dit zou per centrum moeten bekeken worden. Voor de hand ligt dat, na een eventuele experimentele fase, de begeleiders van deze opleidingsvorm ook hetzelfde statuut krijgen als de andere instructeurs in de Beroepsopleiding.

7.

Deze opleiding moet in rechtstreeks verband staan en bij voorkeur volledig ingebouwd zijn in de structuur van de R.V.A.-Beroepsopleiding. Voor de cursisten heeft dit als gevolg dat de doorstroming verzekerd is en dat ze zelfs prioriteit genieten voor opname in de eerstvolgende opleiding die voor hen van toepassing is. Dit laat ook toe de inhoud en methode efficiënt af te stemmen op het basisniveau dat voor de opleiding noodzakelijk is.

8.

Wanneer we de organisatie van dergelijke opleidingsvorm voor het individu bekijken, zijn de volgende stappen noodzakelijk. De verwijzing naar deze opleidingsvorm kan via verschillende kanalen gebeuren (daarop gaan we door in het tweede deel van deze voorstellen). In ieder geval komt hij of zij terecht bij een instantie (de psychologische dienst), waar op basis van een uitgebreid gesprek en een onderzoek een 'profiel' wordt opgemaakt van de kandidaat, in functie van de gevraagde opleiding. Op basis van dit resultaat wordt beslist of de kandidaat eventueel toch onmiddellijk doorgaat naar een beroepsopleiding, ofwel gedurende een tijd in de nieuwe opleidingsvorm een voorbereiding krijgt. Tot hiertoe is de procedure gelijklopend met de procedure voor de gewone B.O., met dien verstande dat het zeker voor deze doelgroep belangrijk is te vermijden dat de behandeling van het dossier lang uitloopt.

In het geval van opname wordt in samenspraak met de betrokkenen een werkplan opgesteld, dat inhoudelijk het verschil tussen het huidige niveau van de cursist en het te bereiken niveau uitdrukt. Dit werkplan kan de vorm aannemen van een takenboekje en meteen ook als onderdeel van het contract beschouwd worden. Ook de duurtijd wordt hierin vastgelegd, maar in functie van de vorderingen moet na verloop van tijd vastgesteld worden of deze realistisch is. De continue werking laat toe de kandidaat zonder echte wachttijd snel op te nemen, zodat de motivatie blijft behouden. Vanaf de opname krijgt de kandidaat het statuut van B.O.-cursist. Op bepaalde tijdstippen worden de vorderingen van de cursist geëvalueerd en wordt bekeken, ook in functie van de praktische organisatie, wanneer de doorstroming kan plaats vinden. In principe krijgt hij of zij de garantie, eventueel in de vorm van een 'protocol', tot latere doorstroming naar de gewone B.O., tenzij er gegronde redenen zijn om dit niet te doen.

9.

Voor de organisatie van een dergelijk opleidingsvorm op het niveau van de R.V.A.-Beroepsopleiding is nog enig voorbereidend onderzoek noodzakelijk. We gaan ervan uit dat er in principe geen specifieke werving gebeurt voor deze opleidingsvorm, maar dat wordt gewerkt op basis van doorverwijzing. Men zou vooral van concrete cijfers moeten kunnen vertrekken om een raming te maken van het aantal kandidaten dat voor een dergelijke opleidingsvorm in aanmerking zou komen. Wij denken hier vooral aan cijfers vanuit de schakelopleidingen, maar ook vanuit de dienst kandidaturen van de B.O. Ook moet bekeken worden of de huidige bemanning van de dienst kandidaturen en de psychologische dienst volstaat om niet alleen de verwijzing, maar ook het opstellen van de individuele werkplannen te realiseren. Het is denkbaar dat dit laatste ook wordt verwezen naar iemand, die binnen de B.O. specifiek voor deze opleidingsvorm verantwoordelijk wordt gesteld, die tegelijkertijd ook verantwoordelijk is voor de opvolging en verdere doorverwijzing van de cursisten. Dit laatste is uiteraard afhankelijk van het aantal.

10.

De invoering van dit opleidingsvoorstel of een gecorrigeerde versie ervan, kan in een eerste fase experimenteel verlopen. In een beperkt aantal opleidingscentra zou voorbereidend werk kunnen gebeuren om dit voorstel 'in loco' te concretiseren en met cijfers te stofferen. Op basis hiervan kan dan later ofwel een specifiek experiment plaats vinden, ofwel kan men aan een aantal schakelopleidingen de opdracht geven zich in functie van deze taak te heroriënteren. Na verloop van tijd moet dan een evaluatie opgemaakt worden, die uitwijst of een dergelijke werking inderdaad beantwoordt aan de veronderstelde behoefte en of de verschillende aspecten haalbaar zijn. Hiervan hangt dan de verdere procedure af.

11.

Dit voorstel heeft voornamelijk als doel een gedeelte van het publiek van de 'oude' schakelopleiding onder te brengen in een andere opleidingsvorm, die volgens ons meer efficiënt en meer specifiek een voorbereiding op een 'echte' beroepsopleiding kan realiseren. Een dergelijke optie hebben we vooral verdedigd op basis van de heterogeniteit van het doelpubliek van de schakelopleidingen en de onmogelijkheid om de schakel doelstelling naar verdere opleiding voor elk van de deelnemers waar te maken. Door de structurele inbouw in de beroepsopleiding kan de doorstroming beter gegarandeerd worden; de deelnemer krijgt ook de gelegenheid zowel de technische tekorten als de tekorten op het vlak van taal en rekenen op een functionele wijze bij te werken.

Een reactie die kan opgeroepen worden, is dat door een dergelijke optie de doelgroep 'afgeroomd' wordt, dat alleen de besten in een dergelijk circuit een kans krijgen. Zeker voor de vrouwelijke werkzoekenden kan deze werkwijze onvoldoende antwoord bieden. We zijn er echter van overtuigd dat deze groep, voor wie zich op korte termijn een realistisch perspectief kan aftekenen, recht heeft op een oplossing. Aan de problemen van de andere deelgroepen moet o.i. een andere en meer aangepaste strategie beantwoorden. Hierop gaan we door in het tweede gedeelte van dit voorstel.

2. AANZET VAN EEN GLOBALE STRATEGIE VOOR LAAGGESCHOOLDE (LANGDURIG) WERKZOEKENDEN

De heroriëntatie van de schakelopleidingen, zoals hierboven voorgesteld, kan een beperkt gedeelte van de laaggeschoolde werkzoekenden opvangen en verder helpen. Onmiddellijk stelt zich dus de vraag naar wat er met het andere gedeelte van de doelgroep gebeurt. De behoefte aan recrutering van de doelgroep, aan activering, motivering en verdere oriëntatie blijft bestaan. In dit tweede voorstel willen we een aantal aanzetten geven om aan deze behoefte tegemoet te komen. Waar het eerste voorstel nog tot op een redelijk niveau kon geconcretiseerd worden, zal dit voor dit tweede voorstel op een aantal punten minder het geval zijn. In de conclusies en het nawoord van deze studie zal aangegeven worden welke stappen verder gezet kunnen worden om de ideeën een realistische vorm te geven.

In dit voorstel wordt de doelgroep niet expliciet omschreven. Men zou evengoed kunnen stellen dat het concept zich richt naar laaggeschoolde werkzoekenden als naar langdurig werklozen, wat in de praktijk mekaar voor zowat driekwart overlapt. Voor de uitwerking van het voorstel vormt dit in principe geen probleem, omdat het vooral in de fase van de concrete invulling is dat eventueel prioriteiten voor bepaalde groepen een invloed hebben.

In het vorige hoofdstuk werden al een aantal uitgangspunten aangegeven, waarvan we bij dit voorstel willen vertrekken. Belangrijk is dat de groep laaggeschoolde werkzoekenden heterogeen is, maar dat we toch enkele indicaties hebben om binnen de globale groep een drietal categorieën te onderscheiden. We herinneren even aan de afbakening van deze categorieën: een eerste groep, die met een eerder korte interventie kan geholpen worden, ofwel rechtstreeks naar tewerkstelling toe, ofwel op het vlak van verdere opleiding. De tweede categorie wordt gevormd door een groep, die een langere interventie nodig heeft: zij zijn niet binnen enkele

weken of maanden 'klaar te stomen' voor perspectieven op de arbeidsmarkt. Een derde en laatste categorie tenslotte betreft werkzoekenden, voor wie men niet direct een dergelijk arbeidsmarktperspectief voorziet, ook niet op wat langere termijn.

Het gaat niet op voor het geheel van deze doelgroep één uniform werkmodel uit te tekenen. Wel kan men in grote lijnen de behoefte van de totale groep in bepaalde gemeenschappelijke termen uitdrukken en vertalen in grote doelstellingen van een strategie. De concrete uitwerking ervan moet echter gedifferentieerd worden en elk van die deelstrategieën moet een plaats vinden in een totaalconcept. Dit is naar onze mening noodzakelijk om verschillende redenen: duidelijkheid en coördinatie op het beleidsvlak, duidelijkheid en coördinatie op het lokale vlak en tenslotte duidelijkheid voor de 'klant', de laaggeschoolde werkzoekende.

Er is dus een structuur nodig, waarbinnen de verschillende (bestaande en nieuwe) initiatieven, toegespitst op verschillende deelgroepen, een plaats kunnen vinden. Omdat telkens opnieuw tot uiting komt dat mensen zich niet zomaar in hokjes laten onderbrengen, moet men het geheel zo uitbouwen, dat men overgangen van de ene deelstrategie naar de andere mogelijk houdt. Dat impliceert dat niet alleen de structuur gefaseerd moet uitgewerkt worden, maar dat ook voorzien wordt dat het individu zo mogelijk en nodig, verschillende fases kan doorlopen.

Een belangrijke beperking van dit voorstel wordt gevormd door het feit dat nog weinig of niet wordt ingegaan op de tewerkstellingsaspecten, terwijl we anderzijds in deze studie sterk de nadruk hebben willen leggen op het probleem van de werkgelegenheid en de noodzaak van een verruiming ervan. In de regeringsonderhandelingen die nu gevoerd worden, is in ieder geval onder andere sprake van specifieke tewerkstellingsprogramma's voor langdurig werklozen. In functie van het voorstel zien wij deze, samengevoegd met reeds bestaande tewerkstellingsbevorderende maatregelen, als een aantal vertikale, naast mekaar lopende lijnen, die

mogelijkheden moeten scheppen voor een bepaalde doelgroep. Een kwantitatieve verruiming van de tewerkstellingsmaatregelen zal o.i. onvoldoende zijn om de problematiek te verhelpen. Er is zeker een 'distributiekanaal' nodig, dat de link legt tussen deze maatregelen en het te bereiken publiek, dat met andere woorden de vertikale lijnen in een meer horizontale richting ombuigt. Dit distributiekanaal kan niet alleen ingevuld worden door de Arbeidsbemiddeling, omdat er voor heel wat werklozen nog behoorlijk wat belemmeringen zullen bestaan om onmiddellijk in het arbeidscircuit terecht te kunnen en bovendien omdat bij heel wat werklozen nog ongebruikte mogelijkheden voorhanden zijn. Het meest zinvol lijkt ons dan ook om de tewerkstellingsbevorderende maatregelen gelijktijdig en parallel te ontwikkelen met vormings- en opleidingsmaatregelen, tegelijkertijd dus te werken aan de vraag en het aanbod.

Vanuit deze optiek wordt dit voorstel uitgewerkt, met de nadruk op de ontwikkeling van dit distributiekanaal en de vormings- en opleidingscomponenten.

A. DE VERSCHILLENDE TRAJECTEN

Eerst trachten we de lijnen, de trajecten uit te tekenen op de verschillende niveaus, waarbij de aflijning van de doelstellingen en de inhoud van interventies parallel lopen met de indeling in de verschillende categorieën. Voorlopig staan die naast elkaar, maar nadien trachten we aan te geven hoe die interventies structureel met elkaar in verband gebracht kunnen worden en langs welke wegen het individu zijn plaats in de structuur kan vinden.

1.

De eerste categorie, die men als bemiddelbaar of bijna bemiddelbaar kan beschouwen, heeft vooral behoefte aan korte interventies, waarbij de nadruk ligt op het snel ventileren naar opleiding en tewerkstelling. In de meeste gevallen moet men hier kunnen volstaan met het opvangen of actief oproepen van de personen en hen op basis van één of een aantal gesprekken door te verwijzen naar de bestaande opleidings- en bemiddelingsinstanties. Voor een gedeelte werd supra al een concreet deelvoorstel uitgewerkt: de heroriëntatie van de schakelopleiding kan die mensen opvangen, die in aanmerking komen voor een beroepsopleiding, maar nog (bij te werken) tekorten vertonen die vooraf aangepakt moeten worden om de kans op succes te garanderen. Andere opleidingsmogelijkheden voor deze groep moeten ook in acht genomen worden, zij het dat deze voorlopig beperkt zijn en dat hier aan (gedeeltelijke) heroriëntaties van bestaande systemen zoals het O.S.P. moet gedacht worden.

Binnen deze eerste categorie zijn er echter ook werkzoekenden, die vooral nood hebben aan hulp bij het verkennen van de arbeidsmarkt en aan een specifieke bemiddeling. De R.V.A.-Jobclub is één mogelijkheid, maar het is waarschijnlijk dat ook deze vorm onvoldoende is om daadwerkelijk en op korte termijn werk te vinden en dat nog meer intensieve begeleiding noodzakelijk is. Omdat deze behoefte ook bij de tweede categorie voorkomt, wordt er straks verder op doorgegaan.

2.

De tweede categorie, waarbij de bemiddelbaarheid lager wordt ingeschat of op langere termijn, is met een eenvoudige verwijzing niet voldoende geholpen. De problematiek stelt zich bij hen ruimer en dieper en waarschijnlijk is een aanpak in twee fases aangewezen.

In de eerste fase kan aangesloten worden bij de behoefte aan activatie, motivatie en oriëntatie, die noodzakelijk is vooraleer tot verdere stappen naar bemiddeling of opleiding kan overgegaan worden. Aan deze behoeften kan naar onze mening het beste beantwoord worden door het vormingswerk, dat een traditie heeft met het werken met deze groepen, zij het niet (altijd) binnen het kader van de arbeidsmarkt. De doelstellingen van initiatieven op dit tweede niveau is werkzoekenden te re-activeren, hen uit de isolerende situatie van de werkloosheid te halen, zo nodig hulp te verlenen bij persoonlijke en maatschappelijke problemen die een verdere oriëntatie in de weg staan, de arbeids- en leermotivatie aan te wakkeren, een aantal basisvaardigheden bij te brengen op het algemene vlak (taal, rekenen) zowel als op het technische vlak, sociale en communicatieve vaardigheden bij te brengen, enzovoort. In de feiten zijn dit de doelstellingen van de bestaande schakelopleidingen (voor een groot gedeelte van de deelnemers); ook in de zogenaamde 'projecten Kelchtermans', bestaande en recente initiatieven binnen het socio-cultureel vormingswerk, zelfs binnen de werkzoekendenwerking vindt men deze doelstellingen geheel of partieel terug. Er is dus al een rudimentaire vormgeving van de initiatieven van dit tweede niveau aanwezig, maar ook hier zullen heroriëntaties en vooral een stroomlijning en coördinatie noodzakelijk zijn, waarop we ook straks verder ingaan. Dit betekent echter niet dat het activiteitsveld van het socio-cultureel vormingswerk zich enkel en alleen op deze doelstelling zou moeten toespitsen; naast deze werking kunnen ook de 'klassieke' doelstellingen en de 'klassieke' werking gehandhaafd kunnen blijven.

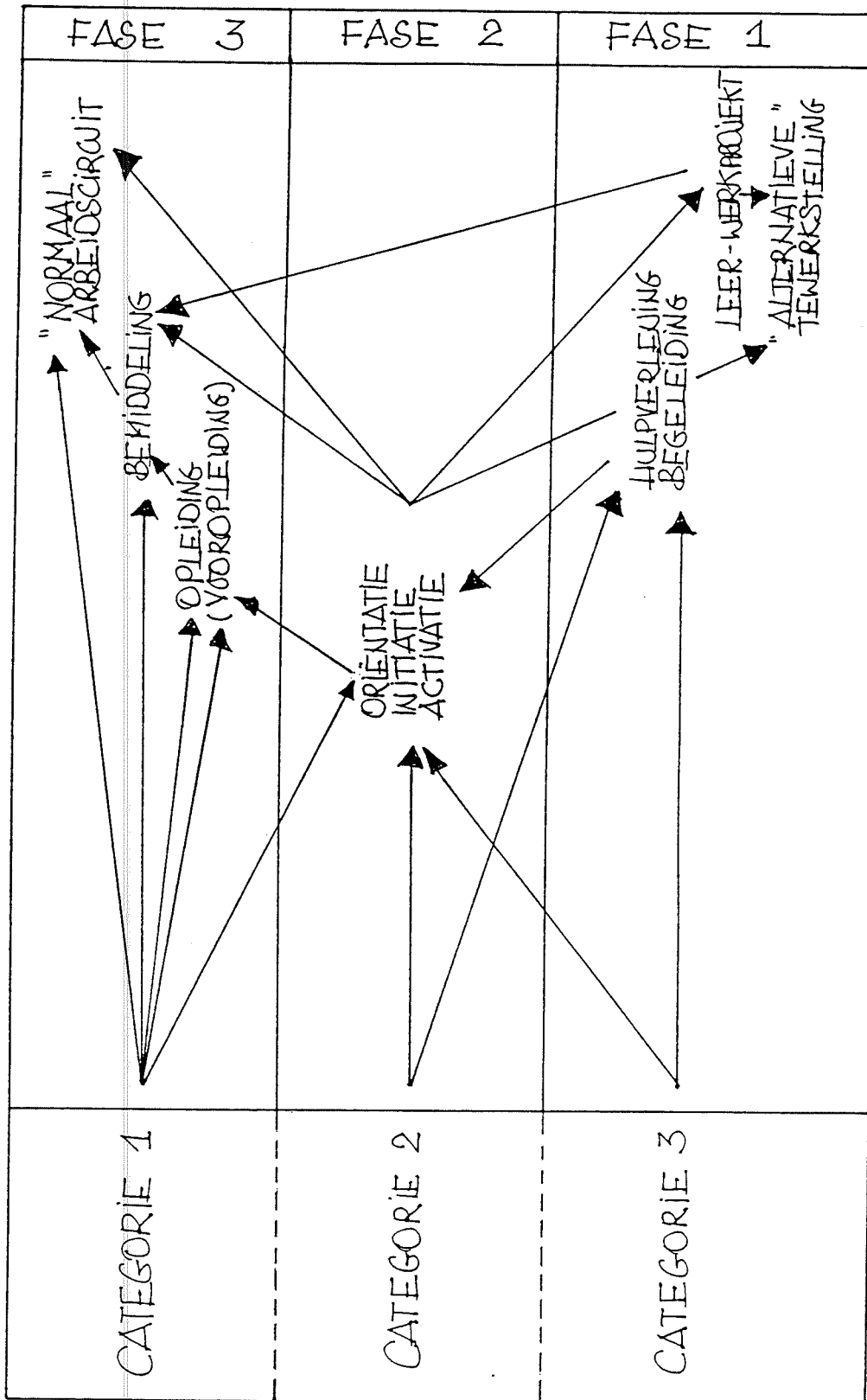
De uiteindelijke doelstelling is de werkzoekenden binnen hun mogelijkheden maximaal verdere kansen op opleiding en bemiddeling te geven. In

een tweede fase kan dan eventueel overgegaan worden naar verdere opleiding of naar bemiddeling, eventueel aansluitend bij de initiatieven die voor de eerste categorie worden uitgewerkt. Het kan ook duidelijk worden, dat het voor het individu in kwestie erg moeilijk is om (eventueel via de opleidingsweg) over te gaan naar de arbeidsmarkt en dat hij of zij eigenlijk behoort tot de derde categorie.

3.

In deze derde categorie horen dan de echte probleemgroepen thuis, bij wie duidelijk wordt dat ze erg moeilijk, soms zelfs niet schakelbaar en bemiddelbaar zijn. Deze groep heeft o.i. het meest direct baat bij het uitdenken van initiatieven met een eigen finaliteit, zowel wat de vormings- en opleidingsaspecten als wat de tewerkstellingsaspecten betreft. Hier denken we, parallel met het Nederlandse experiment, vooral aan werkprojecten met een leerkarakter, die lokaal relevant zijn. De bedoeling ervan is onder andere toe te laten toch een aantal individuen te recupereren voor opleidings- en bemiddelingsinitiatieven. Ook voor deze categorie leent een inplanting in het socio-cultureel vormingswerk zich het beste; er zijn een aantal bestaande voorbeelden in Vlaanderen, die zich voor het merendeel situeren in een lokaalgerichte werking (buurtwerk, opbouwwerk, met concrete initiatieven als wijkrenovatie, realiseren van een buurthuis, een kinderspeelplaats, enzovoort). Daarnaast denken we ook aan de inschakeling van initiatieven als alfabetisering en basiseducatie.

Op basis van de grote lijnen, die hierboven worden geschetst, kan ook letterlijk al een eerste schets gemaakt worden van een concept. Op de volgende bladzijde vindt men een eerste schematische voorstelling van de drie trajecten, hun doelstellingen en hun onderlinge verhouding.



B. DE ORGANISATIE, BEKEKEN VANUIT DE WERKING VOOR HET INDIVIDU

Laaggeschoolde werkzoekenden dragen uiteraard geen label, waarop vermeld staat tot welke categorie ze behoren. Dit kan voor sommige wel vrij snel duidelijk zijn, maar bij andere is toch een meer doorgedreven onderzoek noodzakelijk. In de uitwerking van het voorstel gaan we ervan uit dat er door het beleid ernstig zaak wordt gemaakt van de problematiek en dat er ook mogelijkheden zijn om niet alleen de beschikbare middelen en mankracht te gebruiken, maar dat deze ook kunnen uitgebreid worden in functie van een serieuze aanpak.

1.

We vertrekken vanuit het uitgangspunt dat het in principe aangewezen is werkzoekenden na (te bepalen) verloop van tijd systematisch uit te nodigen voor één of meerdere gesprekken, waarin de situatie van de werkzoekende wordt besproken. De bedoeling hiervan is niet om sanctionerend op te treden, maar om in samenspraak te bekijken welke weg voor de werkzoekende in kwestie de beste is om deze situatie te verbeteren. Sanctionerend optreden heeft maar zin en is maar te verantwoorden, wanneer inderdaad aangepaste perspectieven van de hand worden gewezen. In een vorig hoofdstuk werd betoogd dat men zeer voorzichtig moet zijn bij het beoordelen van de arbeids- of opleidingsmotivatie van werkzoekenden. We geven de instantie die deze systematische opvolging verricht, voorlopig geen naam, maar het is al wel duidelijk dat deze instantie een lokale inplanting moet hebben. In de verdere uitwerking noemen we deze voorlopig de 'centrale instantie'.

Deze instantie neemt dus zelf het initiatief om werkzoekenden op te roepen en te recruteren, maar heeft daarnaast ook als taak de werkzoekenden op te vangen die zich spontaan aanbieden of door andere instellingen en instanties worden aangebracht: de R.V.A., het O.C.M.W., vormingswerk, enzovoort.

2.

Op basis van deze contacten moet het mogelijk zijn ofwel een directe verwijzing af te leiden naar een voor het individu aangepast initiatief, ofwel een verwijzing te geven voor een begeleidingsdienst, waar eventueel een verder onderzoek van de situatie gebeurt en waar de verdere oriëntatie wordt bekeken, ofwel een beslissing te nemen voor een herhaling van het onderhoud op een latere datum. In bepaalde omstandigheden is het immers aanvaardbaar dat niet direct een interventie gestart wordt.

Vereist is dat de verantwoordelijke instantie optimaal kennis heeft van de lokale mogelijkheden op de verschillende niveaus en bekwaam is te oorde-len over de mogelijkheden van de werkzoekende, op basis van kennis van en inzicht in de totaalsituatie. Op basis van beide componenten verwijst men de werkzoekende door naar een aangepast initiatief voor categorie 1, 2 of 3, afhankelijk van de mogelijkheden en de situatie van het individu. In dit initiatief wordt de werkzoekende gevolgd en wordt uitgemaakt of hij of zij in staat is later verdere opleidingsstappen te zetten en/of kan doorverwezen worden naar de bemiddelingsinstantie. Verdere verwijzingen en alle informatie worden steeds gecoördineerd in de centrale instantie, die zo op de hoogte blijft van de bewegingen van de werkzoekenden en het overzicht houdt van de werking van de bestaande initiatieven.

Het is ook belangrijk dat in deze instantie de vragen naar bemiddeling gecentraliseerd worden, om te vermijden dat elk van de afzonderlijke initiatieven de plaatselijke arbeidsmarkt moet gaan verkennen en een eigen informeel bemiddelingskanaal gaat uitbouwen. Hier kan dan ook de noodzaak aangetoond worden van een uitgebouwde specifieke bemiddelingsdienst voor deze doelgroep, die dan als een cel van de Arbeidsbemiddeling, eventueel ook ruimtelijk aangehecht aan de centrale instantie, kan werken. De specificiteit van deze cel dient te garanderen dat de werkzoekenden met minder kansen op directe bemiddelbaarheid, niet vermengd worden met de andere en meer 'kansrijke' werkzoekenden, met het gevolg dat ze steeds achteraan in de rij blijven staan. Binnen een dergelijk kader kan ook beter gebruik gemaakt worden van de bestaande tewerkstellingsverruimende maatregelen, die op maat van de cliënten en op maat van de bedrijven kunnen worden geëvalueerd en toegepast.

Als illustratie kunnen we hier verwijzen naar de Nederlandse werkwijze. In het Gewestelijk Arbeidsbureau (G.A.B.) van Maastricht bijvoorbeeld, bestaat een cel van vijf bemiddelaars, die uitsluitend tot taak hebben de loonkostensubsidiemaatregel Vermeendt-Moor te promoten bij werkgevers, en langdurig werklozen op basis van deze maatregel te bemiddelen. Dit biedt uiteraard reeds veel meer mogelijkheden in de richting van een bemiddeling 'op maat'.

C. DE ORGANISATIE EN STRUCTUUR OP LOKAAL VLAK EN OP HET NIVEAU VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

Al vaker is gesteld dat het de bedoeling is van dit voorstel optimaal gebruik te maken van bestaande structuren en instanties. In het kader van een eerder grootschalige aanpak van de problematiek, menen wij echter dat deze in hun huidige werking onvoldoende aangepast zijn om een optimale efficiëntie te garanderen. Wanneer we getracht hebben ons de weg voor te stellen die een werkzoekende zou kunnen doorlopen, dan kwamen een aantal 'nieuwe' instanties of 'nieuwe' taken ter sprake. We zullen nu trachten uit te werken welke implicaties dit voorstel heeft op de uitbouw van een lokale structuur en op een regionaal beleid.

1.

Centraal in dit voorstel staat een organisatie en coördinatie van de activiteiten op lokaal vlak, binnen modaliteiten die door het beleid worden uitgetekend (dit komt verder aan bod). Die coördinatie kan naar onze mening niet werken wanneer ze ideëel blijft, maar heeft als basis een reële instantie nodig. Dat is wat bedoeld wordt met de 'centrale instantie'. Deze instantie coördineert zowel de bewegingen van de werkzoekenden als van de initiatieven.

Het takenpakket van deze instantie zou als volgt kunnen omschreven worden:

- systematische recrutering van de werkzoekenden in de regio en opvang van 'spontane' en doorverwezen werkzoekenden
- doorverwijzing op basis van gesprekken naar initiatieven voor opleiding en/of bemiddeling
- eigen (beperkte) begeleidingsdienst voor verder situatie-onderzoek en verdere oriëntatie
- opvolging van de bewegingen van de werkzoekenden naar een tweede of derde fase
- centraliseren van de specifieke bemiddelingsbehoeften en eventueel uitbouwen van een specifieke bemiddelingsdienst i.s.m. de Arbeidsbemiddeling

- inventariseren, coördineren en eventueel bijsturen van aantal en doelstellingen van de lokaal aanwezige initiatieven
- volgen van de evoluties op de plaatselijke arbeidsmarkt
- stimuleren tot het gebruik van het wettelijk instrumentarium voor de bevordering van de werkgelegenheid voor 'moeilijke' groepen
- sensibiliseren van werkgevers voor de problematiek

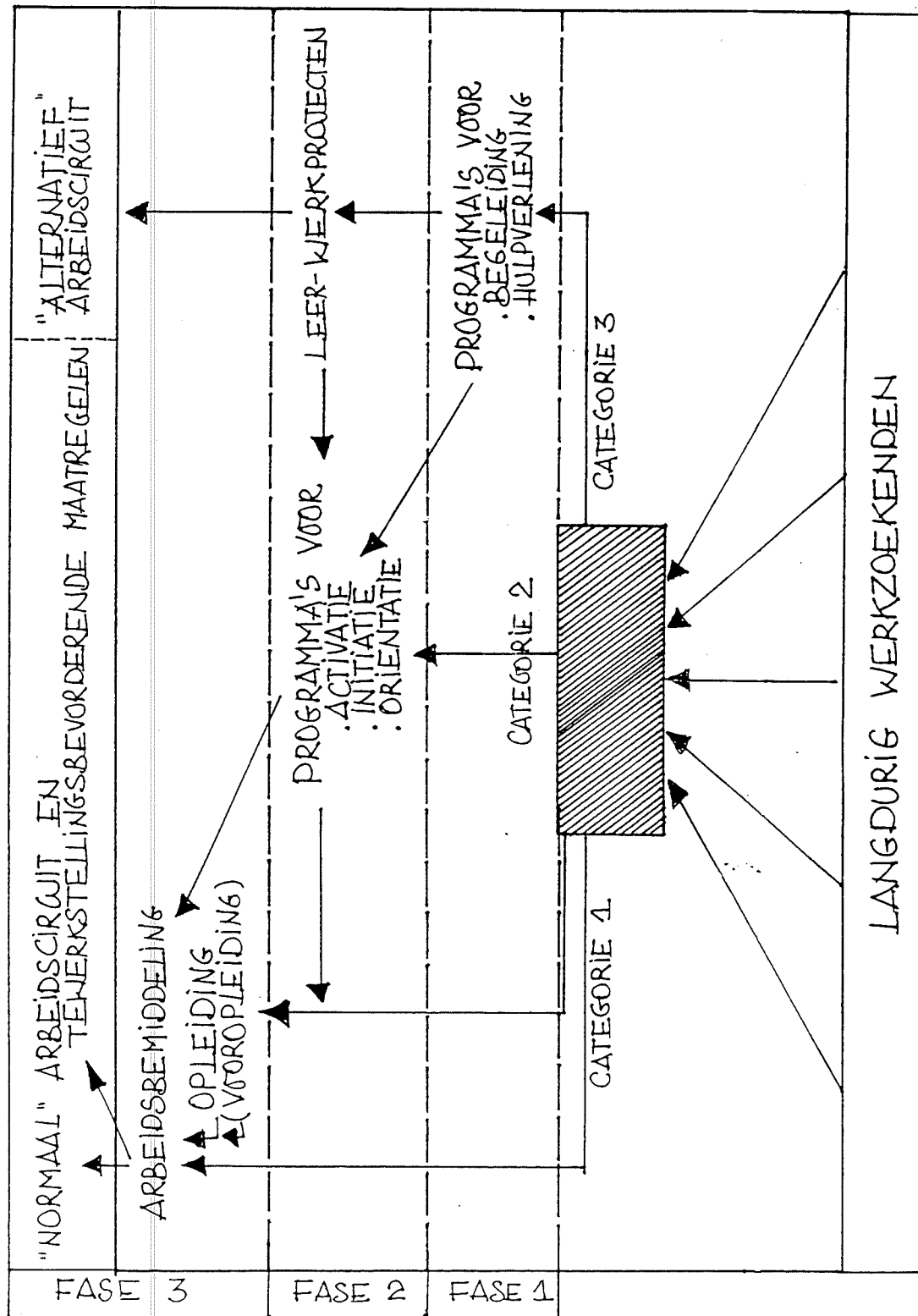
Om een efficiënte werking naar de werkzoekenden te garanderen, is het noodzakelijk dat deze instantie een lage drempel behoudt en een zo neutraal mogelijk etiket opkleeft. Associaties met 'sanctionerende' of zuilgebonden doelstellingen moeten vermeden worden.

Gezien de aard en de omvang van deze taken en de instanties die erbij betrokken worden, moet de werking van een dergelijke instantie kunnen steunen op een lokaal relevante en paritair beheerde structuur. Het is niet de eerste keer dat bij een dergelijke takencombinatie in eerste instantie gedacht wordt aan het S.T.C., met dien verstande evenwel dat er ook aangepaste mankracht en middelen ter beschikking worden gesteld. De idee om de opdracht van het S.T.C. op het vlak van de vormings- en opleidingsproblematiek te verruimen is niet nieuw; de Overlegplatforms in de reconversiezones zijn hiervan een concrete uiting. Er ligt trouwens een ontwerp van decreet klaar om elk S.T.C. met een dergelijke werkgroep toe te rusten. Deze verruiming beantwoordt evenwel niet aan de taak die in dit voorstel ook op uitvoerend vlak aan deze instantie wordt toebedacht.

2.

Wat de inschakeling van andere structuren en instanties in deze strategie betreft, lijkt het niet werkzaam maar ook niet essentieel nieuwe instanties in het leven te roepen. Wel is er een behoefte aan duidelijk omschreven (inhoudelijke en formele) criteria, waarin de mogelijkheden en modaliteiten tot inschakeling van bestaande initiatieven in deze strategie worden omlijnd. Deze criteria moeten naar onze mening vanuit het beleid vooropgesteld worden, maar lokaal in functie van de omvang van de doelgroep en aanwezigheid van bruikbare initiatieven concreet ingevuld worden. Daaruit kan ook opgemaakt worden welke behoefte er, op korte en langere termijn, aan aanvullende initiatieven bestaat.

In het onderstaande schema wordt de structuur voor de organisatie op het lokale vlak geschetst.



3.

In aansluiting hiermee komen we tot één van de moeilijkste en voorlopig onuitgewerkte punten in dit voorstel: het financieringssysteem en de wijze waarop de (hopelijk ruime) beschikbare budgetten naar de centrale instantie en de initiatieven kunnen geventileerd worden. Als eerder leek op dit terrein kunnen we wel een aantal principes, maar minder de haalbaarheid ervan aangeven.

Het is voor ons duidelijk dat een grootschalige aanpak van de werkloosheidsproblematiek gepaard moet gaan met een injectie van financiële middelen voor de ontwikkeling van tewerkstelling, maar ook voor de begeleiding en opleiding van de werkzoekenden.

Het is denkbaar dat een globale financiering, op basis van de normen en criteria waarvan in vorige paragraaf sprake, verdeeld wordt aan initiatieven. De R.V.A. schakelopleidingen zijn hiervoor uiteraard, maar niet exclusief kandidaat. Een dergelijke werkwijze zou het mogelijk maken dat ook andere instanties, indien ze voldoen aan de criteria, zich op projectbasis voor een bepaalde opdracht engageren.

Deze middelen moeten alleszins enerzijds extra zijn, maar zouden anderzijds ook gerecupereerd kunnen worden uit de nu bestaande werkingen met deze doelgroep: de schakelopleidingen, de 'projecten Kelchtermans', de betoelaging van de socio-culturele sector en de werkzoekendenwerking, enzovoort. In feite gaat het dan om een gedeeltelijke herschikking van de geldstromen die nu ook naar de werking met deze doelgroep gaan, zij het nu op een zeer verscheiden en niet-gecoördineerde wijze. Deze herschikking zou kunnen plaats vinden op het niveau van de Gemeenschap en/of op het lokale niveau. Op basis van criteria kunnen dan de financieringsmodaliteiten voor de verschillende werkingen bepaald worden.

3. CONCLUSIE

1.

Een eerste essentieel element van deze voorstellen voor een heroriëntering van de schakelopleidingen, is eigenlijk een ontdubbeling van de functie ervan.

Een eerste functie van de schakelopleidingen zien we in een eerste en introducerende fase van de R.V.A. Beroepsopleiding, met een duidelijke en erkende plaats in de structuur. De doelgroep ervan is wat men de 'betere' groep binnen de laaggeschoolden zou kunnen noemen, een groep die met een korte en degelijk geplande voorbereidende fase een behoorlijke kans maakt in de R.V.A. Beroepsopleiding en daarna in het arbeidscircuit. Deelnemen aan een dergelijke schakelopleiding, beter vooropleiding, garandeert ook doorstroming naar de Beroepsopleiding.

Een tweede functie, met een andere invulling, is structureel minder goed te plaatsen. In het tweede voorstel stellen we immers de huidige structuur enigszins in vraag en gaan we uit van de problematiek van de 'zwakkere' en heterogene doelgroep. Hier is de vraag aan de orde of de schakelopleidingen, méér dan andere initiatieven, een geprivilegieerde plaats binnen het veld moeten krijgen. 'Geprivilegieerd' is hier evenwel een verkeerde term, omdat zich, ook binnen de R.V.A.-structuur, heel wat problemen stellen voor de schakelopleidingen en omdat de inbedding in deze structuur niet waar kan maken wat er aan potentiële mogelijkheden voorhanden is. Centrale vraag is hier dus of voor deze doelgroep alleen de R.V.A. het geëigende kanaal is. Wij pleiten ervoor om een grotere diversiteit aan opleidingsmogelijkheden te voorzien, in afstemming op de diversiteit van de kenmerken van werkzoekenden; tevens gaat het om de mogelijkheid op gelijkberechtiging van de verschillende initiatieven, op basis van de kwaliteit en niet van de structuur.

2.

Een tweede belangrijk element van dit voorstel, is de nadruk die gelegd wordt op de noodzaak aan een gecoördineerde actie, vooral op plaatselijk

vlak. Hoe klein Vlaanderen ook is, toch doen zich plaatselijk duidelijke verschillen voor wat de aard van probleemgroepen betreft, wat mogelijkheden op de regionale arbeidsmarkt betreft, wat de aanwezigheid van opleidingsmogelijkheden betreft. Het is dus noodzakelijk dat terzake een status questionis wordt opgemaakt en dat evoluties op de voet worden gevolgd. Een regionaal overleg is hiertoe een belangrijk en noodzakelijk hulpmiddel, maar in de meeste gevallen zal het ontoereikend zijn en is een vaste kern van verantwoordelijken aangewezen. In het voorstel hebben we dit een centrale instantie genoemd.

4. ADDENDUM (JUNI 1988): DE INPASSING VAN DIT VOORSTEL IN BESTAANDE BELEIDSPLANNEN

1.

Tussen de eerste en de definitieve rapportering van deze onderzoeksfase werden op het beleidsniveau een aantal voorstellen uitgewerkt voor langdurig werklozen. Het meest concreet is het TOP-PLAN van de Vlaamse Gemeenschapsminister van Tewerkstelling, Vorming en Openbaar Ambt. Dit plan is in de context van deze studie zeer relevant, omdat het de lijnen aangeeft, waarlangs het hier gedane voorstel zij het gedeeltelijk, gerealiseerd zou kunnen worden.

Centraal in dit plan staat een 'heroriënteringsprocedure'. De bedoeling hiervan is om, binnen een termijn van een drietal jaren, alle langdurig werklozen voor een gesprek bij de arbeidsbemiddelaar uit te nodigen, om de situatie van de werkloze wat grondiger te bekijken en te zoeken naar een mogelijke uitweg op het vlak van tewerkstelling en opleiding.

Dit sluit dus, qua uitgangspunt, sterk aan bij een belangrijke conclusie van deze studie: het feit dat men van langdurig werklozen moeilijk kan verwachten dat ze zelf nog veel initiatief nemen om aan de werkloosheids-situatie te verhelpen. Een actieve benadering is een eerste stimulans om hen opnieuw bewust te maken van de situatie en de eventuele mogelijkheden om er iets aan te veranderen. In een aantal opzichten is het nog onduidelijk of de procedure, tenminste voor zoverre ze in planvorm gekend is, ook aan andere conclusies tegemoet kan komen: de noodzaak om een zekere begeleiding van de werklozen op te nemen en een diepere analyse van de soms zeer persoonlijke hinderpalen die een re-integratie in de weg staan. Het voorziene aantal bijkomende bemiddelaars laat echter betwijfelen of deze, naast de taak om de heroriënteringsgesprekken te voeren, nog ruimte zullen hebben voor begeleiding en specifieke bemiddeling.

2.

In de overtuiging dat de conclusies van deze studie en het concept dat in aansluiting werd ontwikkeld, een logisch gevolg zijn van de analyse van de problematiek van de doelgroep, werden we bevestigd door een publikatie, die in april jl. door het Nederlandse Landelijk Overleg Werkloosheid werd uitgegeven. Op basis van een aantal experimenten met re-integratie van langdurig werklozen, ook op basis van de resultaten van 'voorlopers' van een heroriënteringsprocedure (die overigens sinds april ook in Nederland landelijk werd opgestart), wordt een concept (met varianten) ontwikkeld van een begeleiding van langdurig werklozen. In deze publikatie, waarvan we slechts kennis konden nemen na afwerking van deze studie, vonden we veel vergelijkbare conclusies en uitgangspunten, die in een aantal persoonlijke contacten en bezoeken aan deze initiatieven werden bevestigd. Ook wanneer een strikt arbeidsmarktgericht kader wordt gehanteerd, blijkt een persoonlijke benadering en een intensieve begeleiding en bemiddeling niet alleen noodzakelijk maar ook rendabel.

Door de Gemeenschapsminister werd, in aansluiting met het Top-plan, aan het H.I.V.A. ook een onderzoeksoopdracht gegeven om het beleid ten aanzien van langdurige werkloosheid in enkele andere Europese landen onder de loupe te nemen. Hieruit zullen eventueel nog indicaties naar voren komen om de huidige voorstellen een plaats in een strategie voor werkzoekenden te geven.

3.

De eerste conclusies uit deze vergelijkende studie wijzen alleszins uit dat langdurige werkloosheid, die zich vooral bij laaggeschoolden voordoet, niet kan benaderd worden zonder een voluntaristisch beleid. Spontane oplossingen en 'revival' van de werkgelegenheid doen zich voor deze groepen nauwelijks voor. Het gaat echter zowel vanuit economische als vanuit sociale invalshoek bekeken, om een centraal probleem. Omwille van zijn omvang en relatieve uitzichtloosheid, maar ook omwille van de grondige vermenging van een economisch met een sociaal probleem, vraagt het om een gecoördineerde en fundamentele benadering en zijn belangrijke beleidsinspanningen ongetwijfeld verantwoord.

NAWOORD

Aan de hand van de concrete aanleiding van acht Limburgse schakelopleidingen, zijn we uiteindelijk op een veel breder terrein beland en hebben we ons willen wagen aan een kleinschalig én een grootschalig concept. Zoals al verschillende malen in deze studie werd aangevoerd, lijkt de tijd ons bij uitstek geschikt om niet meer naar beperkte deeloplossingen te streven, maar overdacht en voorbereid te zoeken naar een meer fundamentele benadering met garanties van effecten op langere termijn.

In het laatste hoofdstuk van deze studie hebben we dan ook gepoogd de conclusies van de analyse om te zetten in een voorstel. Het leek ons zeer zinvol hierbij niet alleen te vertrekken vanuit het relatief beperkte thema van de schakelopleidingen, maar dit te verruimen tot de problematiek van de laaggeschoolde werkzoekenden of de langdurig werklozen, wat in de praktijk doorgaans samenvalt. Een preciezere omschrijving van de doelgroep drong zich voorlopig niet op.

Voor de schakelopleidingen leidde dit tot een concreet voorstel, dat zich richt naar een beperkt gedeelte van de doelgroep, waarvoor ook effecten worden vastgesteld. Voor het geheel van de groep laaggeschoolde werkzoekenden hebben we getracht de lijnen aan te geven van een mogelijk concept en ook reeds een vertaling ervan te zoeken naar een structuur die in de mate van het mogelijke aansluit bij wat bestaat en werkt. Dat in een dergelijke structuur ook termen als het 'socio-cultureel vormingswerk' en zelfs het 'welzijnswerk' vernoemd worden, is niet omwille van een bijzondere sympathie voor deze milieus, maar omwille van de overtuiging dat langdurige werkloosheid en werkloosheid van laaggeschoolden erg veel te maken heeft met maatschappelijke problemen, ook omwille van de overtuiging dat deze milieus ook de actuele opdracht hebben zich voor een gedeelte te heroriënteren in functie van de arbeidsmarktproblematiek. Het toevoegen van een nieuw element, met de voorlopig weinig fantasievolle naam van 'distributiekanaal' of 'centrale instantie', lijkt ons een

essentieel element om het parallellisme van het tegelijkertijd sleutelen aan vraag en aanbod te garanderen en om dit vooral op een overzichtelijk en betrokken, lees lokaal, vlak te doen.

Dit voorstel, vooral het tweede gedeelte, is niet af. Het vertoont nog heel wat inhoudelijke en praktische lacunes, die door verder onderzoek en door toetsen aan de praktijk zouden moeten opgevuld worden. Tussen het afronden van de voorbereidende onderzoeksfase en het definitief maken van dit rapport werden echter op beleidsniveau een aantal concrete plannen voor langdurig werkzoekenden ontwikkeld, waarover we in het addendum hebben gehad. De thematiek en de conclusies van deze studie worden momenteel verder behandeld en uitgewerkt binnen een onderzoek in dat kader. Deze deelstudie kan op die wijze een dubbele en ruimere relevantie krijgen.

In de volgende fase van dit prospectief arbeidsmarktonderzoek, die officieel 'fase 1' heet, willen we het onderzoek concentreren op een verdere concrete invulling van de situatie en problemen in het 'tussengebied', het opleidingsveld. Om een kwantitatieve en kwalitatieve planning van eventueel meer, maar vooral beter aangepaste opleidingsmogelijkheden te kunnen realiseren, algemeen zowel als specifiek voor de ex-mijnwerkers, laaggeschoolde en langdurig werkzoekenden, vrouwen, migranten, te kunnen realiseren, is een grondige screening van dit veld noodzakelijk. Het is o.i. echter essentieel dat wij ons niet beperken tot het louter inventariseren en cijfermatig in kaart brengen van dit opleidingsveld, maar dat we werken met een probleemstellende en kwalitatieve benadering. Deze kan dan, in confrontatie met de analyse van de vraagzijde, het materiaal leveren voor prospectieve en actiegerichte conclusies. Het is een ambitieus programma.

Op de mijnwerkersproblematiek zijn we in de looptijd van dit onderzoek nog niet diep kunnen ingaan. Vanuit de beperkte invalshoek van de schakelopleidingen kan de vraag gesteld worden of deze opleidingsformule

wel aangepast is aan de behoeften van de afgevlode mijnwerkers, of ze hen niet teveel in de rol van 'gewone' laaggeschoolde werkzoekende dan wel van ex-mijnwerker behandelt. De follow-up van de ex-mijnwerkers wordt in de nu lopende fase van het onderzoek uitgewerkt, omdat we pas nu over de nodige basisgegevens kunnen beschikken om dit te doen. Momenteel wordt door de R.V.A. een systematisch geheel gemaakt van de verschillende beschikbare informatiebestanden. Bovendien wordt nu reeds, vanuit syndicale zijde, een begin gemaakt met de bevraging van afgevlode mijnwerkers. Bij deze bevraging zullen wij aansluiten om een eerste volledig beeld van de situatie en eventuele problemen van deze groep te verkrijgen.

BIBLIOGRAFIE

BEUKEMA, L. en DROOP, V., Onderwijsbeleid en arbeidsmarkt als arena. In: Tijdschrift voor Arbeid en Bewustzijn, 1987, jg. 11 nr. 4, p.422-432.

CAYMAX, L., Tewerkstelling als alternatief voor het bestaansminimum? Verslag van een actie-onderzoek in vijf OC.M.W.'s in Vlaanderen. Leuven, Hoger Instituut voor de Arbeid, 1988.

DECOSTER, A., DE PRYCKER, A. e.a., Arbeidsmarktinformatie en Arbeidsbemiddeling in Vlaanderen. Leuven, Hoger Instituut voor de Arbeid, 1982.

DELIENS, L., Arbeidsmarkt, onderwijs en jeugdwerkloosheid. In: Persoon en Gemeenschap, 1985/1986, jg. 38, nr. 9, p. 345-357.

DENYS, J. en VAN DER HALLEN, P., Afgestudeerden beroepsonderwijs: arbeidsmarktintrede, arbeidsmarktpositie, arbeidsmarktervaringen. Leuven, Hoger Instituut voor de Arbeid, 1986.

DENYS, J. en VAN DER HALLEN, P., Aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt. Kritische analyse van arbeidsmarktprognosetechnieken. Leuven, Hoger Instituut voor de Arbeid, 1987.

DE RYNCK, F., Tewerkstelling werkzoekenden. Kluwer-Koning Boudevijnstichting, 1988 (Reeks Gemeentebeleid in de praktijk, nr.12).

DEWAELE, A., De onderwijssituatie van de verschillende sociale klassen in Vlaanderen. Een literatuurstudie met bijzondere aandacht voor de werkersgroep. Leuven, Hoger Instituut voor de Arbeid, 1982.

DEWAELE, A., Schakelprojecten voor jonge laaggeschoolde werkzoekenden, experimenten in een samenwerkingsverband R.V.A.-Onderwijs. Beschrijving en evaluatie. Leuven, Hoger Instituut voor de Arbeid, 1986.

DEWAELE, A., DENYS, J. e.a. Aansluiting Onderwijs Arbeidsmarkt, een verkennende studie. Brussel, Koning Boudewijnstichting, 1988.

DONNE, L., Terreinverkennende voorstudie inzake de her- en bijscholingsproblematiek van werkzoekenden in Limburg. Hasselt, L.I.O.O., 1987.

DONNE, L., Terreinverkennende voorstudie inzake de her- en bijscholingsproblematiek van werkzoekende vrouwen in Limburg. Hasselt, L.I.O.O., 1987.

EUROPESE STICHTING TOT VERBETERING VAN DE LEVENS- EN ARBEIDSOMSTANDIGHEDEN, Onderzoek naar de activiteiten voor werklozen. Geconsolideerd rapport. Dublin, 1985.

GEWESTELIJKE ONTWIKKELINGSMAATSCHAPPIJ LIMBURG, Scholingsbehoeften in de industrie in Limburg. Hasselt, G.O.M., 1988.

HIVA-stuurgroep, Met een stempel door het leven? Werkloosheid en tewerkstelling van jongeren; beschrijving, gevolgen en perspectieven. Leuven, Hoger Instituut voor de Arbeid, 1986.

HIVA-werkgroep Jeugdwerkloosheid, En de jongeren, zij stempelden voort? Recente evoluties in de jeugdwerkloosheid en een beschrijving en evaluatie van opleidings- en tewerkstellingsinitiatieven voor jongeren. Leuven, Hoger Instituut voor de Arbeid, 1988.

KLOOSTERMAN, R.C., Achteraan in de rij. Een onderzoek naar de factoren die (her)intreding van langdurig werklozen belemmeren. 's-Gravenhage, Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, 1987 (OSA-werkdocument nr. W 38) (3 dln).

KLYKENS, C. en HELSEN, G., Naschoolse vorming en opleiding in Vlaanderen. Beschrijving van en analyse van deelname aan verschillende opleidingsinitiatieven. Leuven, Hoger Instituut voor de Arbeid, 1985.

KONING BOUDEWIJNSTICHTING, Onderwijs en vorming als hefboom voor armoedebestrijding. Brussel, K.B.S., 1987.

KOOISTRA, S. en KROFT, H. (red.), Maatregelen voor werklozen, wat werkt... en wat niet? Evaluatie-onderzoek uit zeven Westeuropese landen bijeengebracht. Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Centrale Directie Arbeidsvoorwaardenbeleid, Rijswijk, 1986.

LANDELIJK OVERLEG WERKLOOSHEID (J. TILBUSSCHER, red.), Een sluitende aanpak. De begeleiding van langdurig werklozen naar de arbeidsmarkt. Nijmegen, L.O.W., 1988.

LESCRAUWAET, D., Tewerkstelling van bestaansminimumgerechtigden. Verslag van een actie-onderzoek gehouden in het Gewest Brussel. Leuven, Hoger Instituut voor de Arbeid, 1988.

LIMBURGS INSTITUUT VOOR SAMENLEVINGSOPBOUW, Basiseducatie in Limburg. Hasselt, L.I.S.O., 1986.

LIMBURGS INSTITUUT VOOR SAMENLEVINGSOPBOUW, Vorming van laag-geschoolden in Limburg. Hasselt, L.I.S.O., 1987.

LIMBURGS INSTITUUT VOOR SAMENLEVINGSOPBOUW, Vormingsinitiatieven met een bijzondere aandacht voor (werkloze) vrouwen. Hasselt, L.I.S.O., 1987.

LIMBURGS INSTITUUT VOOR SAMENLEVINGSOPBOUW, Vorming van laag-geschoolden in het Maasland, een algemene verkenning. Hasselt, L.I.S.O., 1987.

LIMBURGS INSTITUUT VOOR SAMENLEVINGSOPBOUW, Kenmerken van de werkzoekenden in Limburg en in de rest van Vlaanderen. Hasselt, L.I.S.O., 1988.

LIMBURGS OVERLEGPLATFORM ONDERWIJS-ARBEID, Tewerkstelling en onderwijs in Limburg, een eerste verkenning. Hasselt, L.O.O.A., 1987.

MICHIELS, K en DOUTERLUNGNE, M., Opleiding-werkervaringsprojecten voor laaggeschoolde jongeren, beschrijving en evaluatie. Een vergelijkende studie in vijf Westeuropese landen. Leuven, Hoger Instituut voor de Arbeid, (in voorbereiding, juni 1988).

OMEY, E., Kwantitatieve discrepanties in de arbeidsallocatie. Brugge, Westvlaams Economisch Studiebureau, 1985.

VAN DEN BERG, H. en VAN DER VEER, C.G., Sociale Integratie van Jong-Volwassenen in een Achterstandssituatie. Evaluatie-onderzoek naar de arbeidsinpassing van langdurig werklozen in het probleemcumulatiegebied Helmond-Noord. Helmond, Uitgeverij Helmond, 1987.

VAN HOOF, J. en DRONKERS, J., Onderwijs en Arbeidsmarkt. Deventer, Van Loghum Slaterus, 1980.

VAN HOOF, J., Interfaces en tussenschakels. Twee benaderingen bij de verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeid. In: Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, 1986, jg. 2, p. 15-

VAN HOOF, J., De arbeidsmarkt als arena. Arbeidsmarktproblemen in sociologisch perspectief. Amsterdam, SUA, 1987.

VLAAMS ECONOMISCH SOCIAAL OVERLEGCOMITE (VESOC), TOP-PLAN. Tewerkstelling en opleiding voor langdurig werklozen in Vlaanderen. Analyse en beleidsvoorstellen van Theo KELCHTERMANS, Vlaamse Gemeenschapsminister van Tewerkstelling, Vorming en Openbaar Ambt. Brussel, 28/4/1988.

VLAAMSE EXECUTIEVE, Geïntegreerd Actieplan voor Limburg 1987-1991.
Programma ingediend bij het Europees Sociaal Fonds, 1987.

VLAAMSE RAAD, Regeringsverklaring van de Vlaamse Executieve,
9/2/1988.

V.Z.W. STREEKBELANGEN MAASLAND, COMMISSIE ONDERWIJS-
BEROEPSLEVEN, Verkenning naar mogelijkheden inzake bijscholingsprojec-
ten voor werklozen. Hasselt, Limburgs Instituut voor Onderwijsonderzoek
en -Oriëntatie (L.I.O.O.), 1986.

WONG, R.A. en SCHOKKING-SIEGERIST, E.C., Belemmeringen bij vol-
wassenen tot her-, om- en bijscholing. 's-Gravenhage, Organisatie voor
Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, 1987 (OSA-werkdocument W 42).